

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski

/ po 1989 roku /

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski

/ po 1989 roku /



pod redakcją
Erharda Cziomera

Kraków 2015

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska,
Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja:
prof. dr hab. Michał Chorośnicki

Projekt okładki:
Joanna Sroka

Adiustacja:
Joanna Sroka

Redaktor prowadzący:
Halina Baszak Jaroń

ISBN: 978-83-65208-22-4

Copyright© by Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2015

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej
pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Wydawca:
Oficina Wydawnicza AFM, Kraków 2015

Łamanie:
Joanna Sroka

Druk:
MK Promo

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	7
-------------------------------------	---

ERHARD CZIOMER

Wstęp	9
-------------	---

CZĘŚĆ 1. POLSKA W LATACH 1989–1999

Rozdział 1

ERHARD CZIOMER

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski po 1989 r.	15
1.1. <i>Istota oraz doświadczenia historyczne Polski</i>	15
1.2. <i>Nowe uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe po 1989 r.</i>	21
1.3. <i>Ramy instytucjonalno-prawne</i>	29
1.4. <i>Założenia i nowe podstawy traktatowe</i>	31
1.5. <i>Periodyzacja, główne kierunki i priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa</i>	35

Rozdział 2

MARCIN LASOŃ

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej (1989–1999)	41
2.1. <i>Polska wobec regionalizmu w Europie Środkowej</i>	42
2.2. <i>Rola Polski w konflikcie jugosłowiańskim</i>	45
2.3. <i>Główne problemy polityki wschodniej</i>	52

Rozdział 3

ERHARD CZIOMER

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa	61
3.1. <i>Wybrane problemy współpracy dwustronnej ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia Niemiec oraz USA</i>	61
3.2. <i>Implikacje stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi</i>	73
3.3. <i>Droga Polski do członkostwa w NATO</i>	77

CZĘŚĆ 2. POLSKA 1999–2013

Rozdział 4

ANNA PATEREK

Polska w Unii Europejskiej	83
4.1. Przebieg rozmów i traktat akcesyjny	83
4.2. Polska wobec reformy UE	90
4.3. Polska wobec WPZiB	94
4.4. Wyzwania członkostwa Polski w UE	102

Rozdział 5

MARCIN LASON

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku	111
5.1. Wpływ członkostwa w NATO na politykę bezpieczeństwa Polski	112
5.2. Udział Wojska Polskiego w operacjach wojskowych poza granicami kraju	121
5.3. Znaczenie współpracy z USA	130

Rozdział 6

BEATA MOŁO

Nowy wymiar polityki wschodniej	141
6.1. Ewolucja współpracy z Rosją	141
6.2. Stosunki z Ukrainą i Białorusią	149
6.3. Polska a wybrane kraje WNP	155

Rozdział 7

BEATA MOŁO

Problemy globalne w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski	165
7.1. Polska w ONZ	165
7.2. Priorytety i główne problemy współpracy z państwami pozaeuropejskimi	171
7.3. Polska wobec zasadniczych wyzwań globalnych (współpraca rozwojowa, klimat)	179

Bibliografia cytowana	186
Noty o autorach	191

Wykaz najważniejszych skrótów

AWS	– Akcja Wyborcza Solidarność
CSRF	– Czechosłowacka Republika Federacyjna
ecu	– jednostka przeliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym w latach 1979-1998
KBWE	– Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
LPR	– Liga Polskich Rodzin
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
NACC	– Północnoatlantycka Rada Współpracy
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego
NRD	– Niemiecka Republika Demokratyczna
PdP	– Partnerstwo dla Pokoju
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
PiS	– Prawo i Sprawiedliwość
PO	– Platforma Obywatelska
PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
RFN	– Republika Federalna Niemiec
RP	– Rzeczpospolita Polska
SLD	– Sojusz Lewicy Demokratycznej
UE	– Unia Europejska
UP	– Unia Pracy
USD	– dolar amerykański
UW	– Unia Wolności
WE	– Wspólnoty Europejskie

ERHARD CZIOMER

Wstęp

Na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa każdego państwa wpływa szereg powiązanych ze sobą czynników wewnętrznych i międzynarodowych, które posiadają decydujący wpływ na kształtowanie jego strategii zewnątrzpolitycznej. W odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w ciągu ostatnich 25 lat zasadniczymi czynnikami jej rozwoju były intensywne działania na rzecz transformacji wewnętrznej – systemu politycznego i reform gospodarczo-społecznych, oraz poszukiwanie nowej roli w środowisku międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny w latach 1989/1990. Po przyjęciu do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO 1999) oraz Unii Europejskiej (2004) Polska stała się pełnoprawną częścią struktur euroatlantyckich, które w dobie pogłębiających się procesów globalizacji podlegają ciągłym przeobrażeniom.

Poniższa praca zbiorowa stara się syntetycznie przedstawić główne problemy kształtowania się polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polski (RP) w okresie transformacji systemowej oraz przemian na arenie międzynarodowej w latach 1989–2014. Złożoność procesów i tendencji rozwojowych oraz ograniczone ramy pracy skłoniły autorów do podzielenia materiału analitycznego na dwie części (z podziałem na siedem rozdziałów):

- **pierwsza** omawia genezę i ewolucję polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w latach 1989–1999, której istotnymi cezurami czasowymi były: przełom polityczny 1989 r. oraz przystąpienie do NATO w 1999 r.;
- **druga** zajmuje się rozmowami akcesyjnymi (1998/1999) i przyjęciem Polski do UE (2004) oraz umocnieniem jej roli i pozycji w strukturach euroatlantyckich w latach 2013/2014.

W pierwszej części znajdują się trzy rozdziały. Pierwszy wprowadza do całości pracy i obejmuje nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia i cele polityki zagranicznej Polski. Otwiera go syntetyczna ocena doświadczeń historycznych Polski, zarówno w odniesieniu do II RP (1918–1939), okresu II wojny światowej (1939–1945), PRL (1944/45–1989), jak też analiza wyznaczników wewnętrznych i międzynarodowych oraz ewolucji głównych kierunków i priorytetów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w latach 1989–2014.

Drugi rozdział koncentruje się na analizie poszukiwania przez Polskę nowych form współpracy w Europie Środkowej oraz początkach polityki wschodniej, a także jej stanowiska wobec konfliktu jugosłowiańskiego.

Trzeci rozdział obejmuje przegląd stosunków dwustronnych z czołowymi partnerami zachodnimi: zjednoczonymi Niemcami i USA, jak również początki działań Polski na rzecz stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi oraz przygotowań do rozmów akcesyjnych z UE. Nieco szerzej naświetlono działania Polski na rzecz członkostwa w NATO (1999).

W rozdziałach drugiej części, obejmującej główne tendencje rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w latach 199–2014, przedstawiono kolejno:

- przebieg rozmów akcesyjnych i stanowisko Polski wobec reformy oraz WPZBiO UE, jak też korzyści i wyzwania związane z jej funkcjonowaniem, zwłaszcza w odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego, kryzysu strefy euro oraz współpracy polsko-niemieckiej w UE (rozdział 4);

- nowy wymiar polityki bezpieczeństwa Polski związany głównie z funkcjonowaniem NATO, udziałem Wojska Polskiego w zagranicznych misjach wojskowych oraz znaczeniu dla niej współpracy z USA (rozdział 5);

- nowe problemy i wyzwania polityki wschodniej, zwłaszcza w odniesieniu do Rosji, Ukrainy, Białorusi i innych państw na obszarze postradzieckim (rozdział 6);

- członkostwo Polski w ONZ i jej zasadnicze wyzwania (współpraca rozwojowa, klimat) oraz priorytety we współpracy z krajami pozaeuropejskim (rozdział 7).

W pracy wykorzystano specjalistyczną literaturę przedmiotu oraz ważniejsze materiały źródłowe, które wykazano w bibliografii cytowanej. Mogą one być ważną wskazówką w dotarciu do pogłębionych opracowań i analiz, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w latach 1989–2013/2014.

Wstęp

Umieszczenie pracy w repozytorium Erika biblioteki Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie może sprzyjać podejmowaniu przez autorów trudu aktualizacji niektórych tendencji rozwojowych z określonych zakresów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski.

Część 1

Polska w latach 1989–1999



Rozdział I

ERHARD CZIOMER

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski po 1989 r.

1.1. Istota oraz doświadczenia historyczne Polski

W zmieniającym się środowisku międzynarodowym polityka zagraniczna i bezpieczeństwa każdego państwa stanowi ważny element działań zewnątrzpolitycznych. Działania te mają charakter długofalowy i z reguły są realizowane przez ośrodek kierowniczy wyłoniony przez zorganizowane grupy polityczne w oparciu szersze interesy narodowo-państwowe. Z teoretycznego punktu widzenia politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Polski w uproszczeniu można zatem rozpatrywać jako świadome działanie wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych (ośrodka kierowniczego, głównie rządu) na rzecz realizacji interesów własnego kraju w stosunku do innych państw (lub szerszym ujęciu – uczestników stosunków międzynarodowych) z uwzględnieniem określonych uwarunkowań (wyznaczników) wewnętrznych i zewnętrznych (obiektywnych i subiektywnych), w celu osiągnięcia założonych efektów (krótko- średnio- i długofalowych) w oparciu o dobrane instrumenty, środki i metody realizacji [szerzej Zięba, 2004, s. 10 i nast.]. Podstawowe interesy narodowe utożsa-

miane są z reguły z racją stanu państwa, która może zostać urzeczywistniona tylko przez systematyczne i skuteczne działania jego wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych. Dlatego definicję „racja stanu Polski” można przyjąć za Kazimierzem Łastawskim jako „...system najżywotniejszych wewnętrznych i zewnętrznych interesów państwa, preferowanych w jego działalności”. Innymi słowy polska racja stanu przez wiele wieków łączyła się z takimi wyznacznikami i trwałymi wartościami, jak: położenie w centrum Europy, tożsamość narodowa, odrębna kultura, kształt granic kraju, stabilność wewnętrzna, udział w sojuszach polityczno-wojskowych i innych. Jednak w analizie historycznej rację stanu Polski musimy zawsze obiektywnie oceniać przez zmienne w czasie warunki jej realizacji, takie jak: kształt granic, sąsiedzi, charakter systemu politycznego, wewnętrznego, otoczenia międzynarodowego i szereg innych czynników o charakterze obiektywnym i subiektywnym [zob. Łastawski, 20: i nast.].

Najboleśniejszym doświadczeniem historycznym Polski była utrata niepodległości oraz jej zniknięcie z mapy politycznej XVIII-wiecznej Europy.

Ze względu na słabość wewnętrzną I Rzeczypospolitej (szlacheckiej) doszło, w wyniku trzech rozbiorów przez sąsiadów – Austrię, Prusy i Rosję, do jej upadku (III rozbiór 1795 r.). Realna możliwość odzyskania przez Polaków niepodległości po zrywach niepodległościowych i przegranych powstaniach (1830–1831 – powstanie listopadowe, 1848 r. – Wiosna Ludów, 1863–1864 – powstanie styczniowe) pojawiła się dopiero po zakończeniu I wojny światowej (1914–1918). W jej wyniku klęskę ponieśli wszyscy zaborcy Polski – Niemcy Cesarskie i Austro-Węgry przegrały wojnę z państwami Ententy (czołowymi sojusznikami były: Francja, Wielka Brytania, Włochy i USA). Natomiast Rosja carska, w wyniku rewolucji 1917 r., została poważnie osłabiona i pogrążona w wojnie domowej. Jej sukcesor – rządzona przez bolszewików Rosja Radziecka (1917–1922) na arenie międzynarodowej była do połowy lat 20. izolowana.

Polska została wskrzeszona dzięki czynowi zbrojnemu legionistów Józefa Piłsudskiego (po jego zwolnieniu z więzienia niemieckiego w Magdeburgu – stąd 11 listopada obchodzony jest od 1989 r. jako święto państwowe – Dzień Niepodległości). Ostateczny kształt terytorialny II Rzeczypospolitej Polska uzyskała jednak na podstawie postanowień traktatu wersalskiego (granice: zachodnia, północna i południowa) z maja 1919 r. granicę wschodnią ustalił traktat z Rosją Radziecką po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej (pokój ryski z 18 marca 1921 r. oraz ostatecznego wcielenia do Polski Wileńszczyzny (1922 r.) i resz-

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

ty ziem wschodnich (1923 r.). Największą zasługą historyczną II Rzeczypospolitej Polskiej (1918/19–1939) było scalenie ziem porozbiorowych i stworzenie nowej państwowości polskiej z dostępem do Morza Bałtyckiego z nowo wybudowanym portem w Gdyni.

Swoją politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w dwudziestoleciu międzywojennym Polska opierała na działaniach na rzecz utrzymania systemu wersalskiego poprzez obecność w Lidze Narodów oraz bliski sojusz z Francją jako czołowym mocarstwem europejskim.

Po przewrocie majowym i wprowadzeniu rządów sanacyjnych Józefa Piłsudskiego w 1926 r. coraz większe znaczenie dla Polski nabierała orientacja na współpracę z Wielką Brytanią. Największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski była na zachodzie wroga polityka Niemiec a na wschodzie – sukcesora Rosji Radzieckiej – ZSRR (od 1922 r.). Wprawdzie Polsce udało się zawrzeć układy o nieagresji ze ZSRR (1932 r.) oraz III Rzeszą Niemiecką (1934 r.), ale w przededniu wybuchu II wojny światowej oraz prób zwasalizowania Polski przez wodza III Rzeszy Adolfa Hitlera w latach 1938–1939 okazały się one iluzoryczne.

Mimo uzyskania wiosną 1939 r. gwarancji sojuszniczych ze strony Francji i Wielkiej Brytanii sprawa agresji III Rzeszy przeciwko Polsce była przesądzona. W jej przygotowaniu istotne znacznie miał podpisany 23 sierpnia 1939 r. w Moskwie układ o nieagresji ministrów spraw zagranicznych Niemiec hitlerowskich i ZSRR (pakt Ribbentrop–Mołotow), w tajnym protokole przewidujący między innymi podział Polski na strefy wpływów obu państw.

Wielka Brytania i Francja nie były przygotowane do udzielenia Polsce realnej, wojskowej pomocy sojuszniczej. Po agresji Niemiec hitlerowskich na Polskę 1 września 1939 r. oddziały Armii Czerwonej 17 września 1939 r. wkroczyły na polskie ziemie wschodnie, przyspieszając klęskę i jej okupację.

Sojusze z Francją i Wielką Brytanią nie uchroniły wprawdzie Polski od klęski wrześniowej 1939 r., lecz pozwoliły na zachowanie ciągłości państwowości. Dzięki powstaniu rządu emigracyjnego (w 1939 r. w Angers pod Paryżem, przeniesionego w czerwcu 1940 r. do Londynu) Polska od samego początku stała się członkiem koalicji antyhitlerowskiej, a wojska premiera i naczelnego wodza gen. Władysława Sikorskiego walczyły po stronie Francji, a po jej klęsce w 1940 r. przeniosły się do Wielkiej Brytanii.

Po napaści III Rzeszy na ZSRR oraz zawarciu 30 lipca 1941 r., z inicjatywy Londynu, sojuszu brytyjsko-radzieckiego, został podpisany układ Sikorski–Majski (ambasador radziecki w Londynie), na mocy którego

doszło do wznowienia stosunków dyplomatycznych, unieważnienia dotyczących Polski porozumień niemiecko-radzieckich z sierpnia i września 1939 r., uzgodnień na temat utworzenia na terytorium ZSRR polskiego wojska (6–7 dywizji) oraz zwolnienia tysięcy Polaków z więzień, obozów i innych miejsc zesłania. Ze względu na trudności organizacyjno-aprowizacyjne i różnice polityczne większość polskich oddziałów wojskowych gen. Władysława Andersa nie walczyło na froncie wschodnim, lecz za zgodą ZSRR przeniosła się latem 1942 r. do Iranu, zasilając tam wojska brytyjskie.

W miarę zwycięstw Armii Czerwonej na froncie wschodnim, od 1943 r. pogarszały się stosunki rządu londyńskiego z ZSRR, który wykorzystał polską notę do Międzynarodowego Czerwonego Krzyża z 25 kwietnia 1943 r. w sprawie zbrodni katyńskiej jako pretekst do oficjalnego zerwania stosunków dyplomatycznych. Równocześnie Józef Stalin i władze radzieckie utworzyły w ZSRR z sił lewicowo-komunistycznych Związek Patriotów Polskich a pod jego patronatem – I Dywizję Wojska Polskiego im. Tadeusza Kościuszki, przekształconą w latach 1944–1945 w Korpus, a następnie I Armię Wojska Polskiego (WP). W miarę zbliżania się Armii Czerwonej do przedwojennych granic Polski przygotowano kadry lewicowo-komunistyczne do przejęcia władzy w Polsce. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w Lublinie (utworzony 21.07.1944 r.) przekształcono w trakcie wyzwalań Warszawy w Tymczasowy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (styczeń 1945 r.).

W końcowej fazie II wojny światowej o ustroju, jak i granicach Polski decydowały trzy czołowe mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej oraz ich przywódcy – ZSRR (J. Stalin), USA (F.D. Roosevelt do 1945 r., a później H. Truman) i Wielkiej Brytanii (do lipca 1945 r. W. Churchill, a następnie C. Atlee).

ZSRR, dzięki sukcesom Armii Czerwonej i jej szybkiemu marszowi na Berlin, wyzwalał polskie ziemie w latach 1944–1945, postawił mocarstwa zachodnie przed faktami dokonanymi. Wyrazem tego było, między innymi na konferencji Wielkiej Trójki w Jałcie 4–11 lutego 1945 r., przeformowanie kilku kluczowych decyzji odnośnie przyszłości Polski:

- Ustalenie nowej wschodniej granicy Polski na tzw. linii Curzona obejmującej obszary zamieszkałe przez etniczną ludność polską wg stanu rozgraniczenia wojsk radzieckich i polskich podczas wojny w 1920/1921 z małymi odchyleniami (5–8 km) na korzyść Polski (terytorium to było mniejsze o ok. 100 000 km kwadr. w stosunku do granic z 1939 r.),

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

- Po zmianach w rządzie londyńskim miało dość do przyjazdu do kraju kilku jego czołowych polityków ze Stanisławem Mikołajczykiem na czele oraz, w wyniku połączenia go z rządem tymczasowym, utworzenie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (w jego składzie jako wicepremier wszedł były premier rządu londyńskiego oraz prezes partii opozycyjnej – Polskiego Stronnictwa Ludowego – Stanisław Mikołajczyk). Władzę bloku partii lewicowych zalegalizowano w sfałszowanym referendum ludowym (z czerwca 1946 r.) oraz wyborami do Sejmu Ustawodawczego (styczeń 1947 r.).
- Zawarcie ZSRR z rządem tymczasowym 21 kwietnia 1945 r. dwustronnego układu sojuszniczego; 16 sierpnia 1945 r. wytyczono granicę wschodnią między Polską a ZSRR oraz zawarto szereg niekorzystnych dla Polski umów gospodarczych, które anulowano częściowo dopiero po 1956 r.
- Ustalenie Wielkiej Trójki na konferencji w Poczdamie 30 lipca 1945 r. zachodniej granicy Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej z dostępem Polski do Bałtyku [Dobrzycki, 611 i nast.].

Powyższe decyzje i ustalenia całkowicie uzależniły Polskę od ZSRR na ponad 40 lat. Mocarstwa zachodnie uznały nowy proradziecki układ rządzący w Polsce. Wojska radzieckie nie tylko stacjonowały na terenie Polski, lecz znajdowały się dodatkowo na Zachodzie – początkowo na terenie okupowanych Niemiec wschodnich (od 1949 r. na terenie silnie uzależnionej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD), a od 1968 r. dodatkowo również na terenie Czechosłowacji. Decydujący wpływ na trwałe uzależnienie się Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL – 1952) od ZSRR miały przede wszystkim:

- przejście w Polsce władzy przez proradzieckie partie lewicowe, które po zjednoczeniu Polskiej Partii Robotniczej (PPR) i Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) w 1948 r. utworzyły Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR). Zachowała ona aż do 1989 r. rolę partii hegemonistycznej w sprawowaniu władzy w oparciu o trwały sojusz z Komunistyczną Partią Związku Radzieckiego (KPZR) i ZSRR;
- Powyższy sojusz ideologiczno-polityczny w okresie zimnej wojny był dodatkowo wzmocniony przez Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG – 1948 r.) oraz sojusz obronny państw Europy Środkowo-Wschodniej – Układ Warszawski (14 maja 1955 r.), jak również dwustronnymi układami sojuszniczymi odnawianymi co 20 lat – tzw. układami o przyjaźni, pomocy i współpracy wzajemnej (pierwszy zawarty 21 kwietnia 1945 r., przedłużony w 1965 r. i 1985 r.) oraz wieloma dodatkowymi porozumieniami szczegółowymi.

Przy ogólnej ocenie polityki zagranicznej PRL do 1989 r. należy uwzględnić dwa okresy, w których uwidoczniły się silnie powiązanie między jej wyznacznikami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Okres pierwszy, od 1944/1945 do 1956 r. charakteryzujący się, całkowitą zależnością polityczno-wojskową i gospodarczą Polski od ZSRR podczas nasilania się zimnej wojny Wschód–Zachód.

Okres 1956–1989, w którym PRL mogła w warunkach postępującego procesu odwilży Wschód–Zachód oraz w ramach koordynacji polityki zagranicznej ZSRR i Układu Warszawskiego realizować niektóre swoje interesy oraz własne inicjatywy dyplomatyczne (np. w 1957 r. plan Adama Rapackiego o strefie bezatomowej w Europie).

Generalnie po 1956 r. polityka zagraniczna PRL opierała się na realizacji trzech zasad:

- **Jedność** i bliska współpraca z ZSRR oraz sojusznikami z Układu Warszawskiego jako zasada nadrzędna;
- Doktryna **pokojuowego współistnienia** w relacjach z krajami zachodnimi, zakładająca elementy i współpracy, i rywalizacji. Rywalizacja obejmowała głównie konfrontację ideologiczną i wyścig zbrojeń, Współpraca była podyktowana koniecznością uzyskania dostępu do nowoczesnej technologii, korzyści gospodarczych, kredytów zachodnich itp. Kluczowe znaczenie dla Polski miały stosunki z USA i czołowymi krajami zachodnimi, a od grudnia 1970 r., po podpisaniu układu normalizacyjnego i uznaniu zachodniej granicy – z Republiką Federalną Niemiec;
- Popieranie **dekolonizacji i wyrażanie solidarności z krajami Trzeciego Świata**. Był to w dużej mierze postulat propagandowy w rywalizacji z Zachodem. Natomiast w praktyce, od lat 60. coraz większe znaczenie miała współpraca z krajami rozwijającymi się, zainteresowanych kontaktami polityczno-gospodarczymi z ZSRR oraz krajami bloku wschodniego. Przyniosło to PRL częściowo korzyści gospodarcze – między innymi przez eksport siły roboczej czy inwestycji do takich krajów, jak np. Irak, Iran, Libia [zob. szerzej Zajęc/Zięba, 2005].

Reasumując, można więc stwierdzić, że zasadniczym wnioskiem wpływającym ze złożonych doświadczeń historycznych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, jest potrzeba wykorzystania wszelkich przesłanek do formułowania właściwej strategii skutecznej w realizacji szerszych interesów narodowo-państwowych.

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

1.2. Nowe uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe po 1989 r.

W 1989 r. doszło do kolejnej zmiany sytuacji geopolitycznej Polski. Ograniczone ramy i przeznaczenie niniejszego opracowania zmuszają nas do syntetycznego przedstawienia ostatnich 25 lat polityk zagranicznej i bezpieczeństwa III Rzeczypospolitej Polskiej (III RP).

a) Zmiana położenia geopolitycznego Polski

Choć po 1989 r. Polska zachowała swoje dotychczasowe terytorium i granice ustalone w 1945 r., jednak całkowicie zmieniło się jej otoczenie zewnętrzne. W wyniku pokojowego przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód, rozwiązania Układu Warszawskiego (1991 r.) i rozpadu ZSRR (1991 r.) Polska stała się europejskim demokratycznym państwem średniej wielkości o uregulowanych granicach ze wszystkimi sąsiadami (Czechosłowacją, a od 1993 r. po „aksamitnym rozwodzie” z Czechami i Słowacją, zjednoczonymi Niemcami, Białorusią, Ukrainą oraz Rosją na odcinku ok. 200 km wzdłuż enklawy kaliningradzkiej (królewieckiej) [zob. Kuźniar, red., 1992]. Ze względu na położenie geograficzne Polska stała się ważnym krajem tranzytowym – z zachodu na wschód i z północy na południe. Oznaczało to konieczność usprawnienia oraz rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, która ciągle, mimo ogromnego wysiłku i dotychczasowych sukcesów, wymaga dalszej intensywnej modernizacji.

Przełomowe znaczenie miało przystąpienie Polski do NATO (1999 r.) i Unii Europejskiej (2004 r.), co korzystnie wpłynęło na jej bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzną stabilność. Polska, pierwszy raz w nowożytnej historii Europy, została silnie powiązana politycznie, militarnie i gospodarczo z zachodnią częścią starego kontynentu. Mimo znacznych zasobów surowcowych, zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego, Polska w XXI w. jest nadal uzależniona od dostaw gazowych z Rosji, stojąc zarazem przed szeregiem wyzwań w zaspokojeniu potrzeb energetycznych (budowa elektrowni jądrowej, dywersyfikacja importu gazu oraz intensyfikacja poszukiwań zasobów gazu łupkowego, przy równoczesnym przestrzeganiu wymogów ochrony środowiska naturalnego).

Ogólnie można powiedzieć, że mimo korzystnych zmian sytuacji geopolitycznej Polski w Europie w drugiej dekadzie XXI w. stała się ona wobec nowych wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych. Najważniejsze z nich to: konieczność lepszego dostosowania się do wymogów oraz zagrożeń globalizacji w kontekście wzrastającej konkurencji międzynaro-

dowej, kontynuacja procesu transformacji systemowej przy zachowaniu stabilności wewnętrznej oraz dynamiki rozwojowej.

b) Potencjał ludnościowy oraz poziom rozwoju społecznego

Potencjał ludnościowy stanowi ważne uwarunkowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Istotne są przede wszystkim: liczba ludności, przyrost naturalny, struktura, skład narodowościowy oraz zakres migracji. Od lat dziewięćdziesiątych liczba ludności w Polsce kształtuje się między 38,1 a 38,5 mln mieszkańców. Według spisu ludności z 2011 r. ludność miejska stanowiła 60,8%, a wiejska – 39,2% mieszkańców Polski. Daje to Polsce, w stosunku do potencjału ludnościowego wszystkich krajów europejskich, łącznie z azjatyckimi częściami Rosji i Turcji – 9., a w UE (28 państw) – 6. miejsce. W skali świata Polska lokuje się po względem liczby ludności na 33. miejscu. Polska jako największy pod względem potencjału ludnościowego kraj Europy Środkowo-Wschodniej jest atrakcyjnym rynkiem konsumentów, zbytu towarów oraz przyciągania inwestycji. Jednak potencjał ludnościowy Polski będzie w najbliższych latach ulegał gwałtownemu zmniejszeniu i według prognoz w 2030 r. wyniesie ok. 36,8 mln mieszkańców. Ten niekorzystny trend, związany z niskim przyrostem naturalnym, posiada szereg dodatkowych zagrożeń demograficznych, z czego najważniejsze to: przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa oraz spadek liczby ludności czynnej zawodowo (prognozy ludności w wieku produkcyjnym w 2020 r. – 22,6 mln, a w 2030 r. – 20,8 mln osób). Sytuację tę pogarsza masowa migracja młodych Polaków za granicę po 2004 r., czyli po otwarciu granic i przystąpieniu Polski do UE. W 2012 r. poza granicami Polski przebywało ok. 2 mln osób, z czego w Wielkiej Brytanii ok. 600 000, a w Niemczech ok. 500 000. W 2011 r. transfery finansowe do Polski wyniosły 17 mld złotych (ok. 4,2 mld USD). Długofalowo, utrzymanie się trendów migracyjnych Polaków wpłynie niekorzystnie nie tylko na potencjał ludnościowy Polski, lecz spowoduje na polskim rynku pracy znaczne braki siły roboczej. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ograniczony wymiar stanowi migracja zarobkowo cudzoziemców do Polski, której stan wynosił przykładowo w 2012 r. tylko ok. 39 000 osób, głównie z obszaru postradzieckiego, z czego na Ukrainę przypadało ok. 20 000 osób. Powyższe dane nie ujmują znacznej liczby cudzoziemców pracujących w Polsce sezonowo i nielegalnie, jak również przybywających do Polski uchodźców, którzy traktują nasz kraj głównie jako trasę tranzytową w dalszej wędrówce na Zachód [zob. Mały Rocznik Statystyczny 2014].

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

Wszelkie dotychczasowe działania władz polskich zmierzające do zwiększenia przyrostu naturalnego w Polsce były niewystarczające oraz nie dały oczekiwanych rezultatów. Przyczyny zaistniałej sytuacji demograficznej są wielorakie, ale zasadnicze znaczenie to: niskie płace, trudności wynikające z dużego stopnia bezrobocia, zwłaszcza na wsi oraz w małych miastach, jak też generalnie niekorzystne warunki startu życiowego młodzieży.

Według statystyk ONZ Polska znajduje się w najwyższej kategorii oraz uznawana jest za kraj bardzo wysoko rozwinięty ze względu na Wskaźniki Rozwoju Społecznego (HDI), biorące pod uwagę takie wskaźniki, jak: długość życia, średnią długość edukacji – średnią długość odbytą przez 25-latków i oczekiwany czas edukacji dzieci w wieku szkolnym. Na 186 sklasyfikowanych krajów Polska zajmuje 39. miejsce. Należy jednak podkreślić, że mimo powyższych sukcesów w Polsce poniżej granicy ubóstwa żyje 17% ludności, w tym 22% dzieci, co nieznacznie przekracza średnią UE w tym zakresie.

c) Czynniki gospodarczy i militarny

Czynnik gospodarczy stanowi podstawę polityki wewnętrznej, zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, a w powiązaniu z czynnikiem naukowo-technicznym oraz militarnym ma istotny wpływ na jego pozycję międzynarodową. Zasadniczym wskaźnikiem dynamiki rozwojowej Polski w okresie transformacji jest szybki wzrost Produktu Krajowego Brutto (PKB), który w okresie 25 lat został podwojony i osiągnął wartość 635 mld euro (2012 r.). W 2013 r. nominalny PKB Polski wynosił 517,5 mld, a PKB ważony – 894,6 mld USD. PKB Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł w 2011 r. 21 875 USD. Wzrost gospodarczy Polski przyspieszał szczególnie w ostatnich latach na tle tendencji stagnacyjnych w UE osiągając w 2007 r. 4,8%, w 2009 r. – 3,8%, w 2011 r. – 3,8% a w 2013 r. – 1,6%, co dawało Polsce 4–5 miejsce w UE. Widoczne jest zbliżanie Polski do poziomu gospodarczego zachodnich krajów członkowskich UE. Jest to widoczne szczególnie we wzroście PKB Polski w przeliczeniu jednego mieszkańca UE, który kolejno wynosił: 43% (1995 r.), 48% (2000 r.), 64% (2011 r.) i 66% (2013 r.).

Znaczny wpływ na przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski miał napływ środków z UE, który wynosił w latach 1990–2003, w ramach programu Phare (fundusz przedakcesyjny), 3,9 mld euro, w pierwszych dwóch latach członkostwa – 12,8 mld euro, w budżecie UE na lata 2007–2013 – 68 mld euro. W budżecie na lata 2014–2020 przewiduje się wzrost do 81,2 mld euro.

Warto podkreślić, że ważnym motorem rozwoju oraz instrumentem polityki zagranicznej Polski tradycyjnie były: handel i inwestycje zagraniczne. O ile saldo jej obrotów w 2000 r. było jeszcze ujemne –54,5 euro, to w 2013 r. uzyskano skumulowaną wartość dodatnią salda +152,8 mld euro. Głównym kierunkiem eksportu polskiego są kraje UE z Niemcami na czele (26,3%) Największymi obszarami importu polskiego były: Niemcy (21,6%), Rosja (12,0%) oraz Chiny (10,0%). Polska jest najatrakcyjniejszym odbiorcą zagranicznych bezpośrednich inwestycji kapitałowych w Europie Środkowej, których skumulowana wielkość wynosiła w latach 2006–2011 94,9 mld euro (dla porównania – Czechy – 36,8 oraz Węgry – 26,1 mld euro).

Poważnymi wyzwaniem dla dalszego rozwoju gospodarczego Polski mogą być następujące tendencje:

- Wzrost deficytu budżetowego, który w 2013 r. wyniósł 3,6%, ale w 2014 r., według ocen Komisji Europejskiej, może osiągnąć poziom 4,8% PKB, przekraczając jedno z obowiązujących w UE kryteriów konwergencji (3,0%);
- Szybko także narasta w Polsce dług publiczny, (w latach 2000–2012 z 36,7% do 52,7%, czyli o 21 punktów. (Według obliczeń Leszka Balcero-wicz ciągle wzrasta wielkość skumulowanego jawnego długu zagranicznego Polski, obliczanego według stałego kursu złotego z kwietnia 2014 r. Wzrośnie on szacunkowo z 936,4 mld zł na koniec grudnia 2013 r. do 1034,8 mld zł na koniec grudnia 2014 r., czyli prawie 270 mln zł na dobę, 11,2 mln zł na godzinę i 3121 zł na sekundę). Tendencja podobna występuje w większości krajów świata i Europy, i stanowi ogromne zagrożenie dla globalnej gospodarki.
- W Polsce w okresie transformacji występują duże wahania stopy bezrobocia, które wynosiło w latach 1991–1994 17%, spadając po 1994 r. do 10%, wzrastając ponownie w latach 2002–2003 do 21%. Po obniżeniu się do 9,6 (2009 r.) podniosło się nieznacznie do ok. 10% (2013/2014). W XXI w. bezrobocie szczególnie dotknęło ludzi młodych.

Poważną barierę rozwoju stanowi również niewielki potencjał naukowo-techniczny Polski, związany między innymi z niskimi nakładami na działalność badawczo-rozwojową. Wynosiła ona w 2011 r. tylko 0,77% PKB, co stawiało Polskę na 22. miejscu wśród krajów UE. Powoduje to szereg negatywnych implikacji do szybkiego wdrażania innowacji oraz osiągnięcia większej konkurencyjności gospodarki polskiej w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych (zob. szerzej – Ministerstwo Skarbu Państwa [2014–07–08] oraz [Gomułka, 2014/3, 7:16].

Zasygnalizowane wyżej czynniki: gospodarczy oraz naukowo-techniczny, posiadają istotny wpływ na potencjał militarny będący ważnym

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Jego podstawą są siły zbrojne oraz, niezbędna, ich reorganizacja i modernizacja. W okresie PRL obowiązywała obowiązkowa służba wojskowa, a liczebność sił wojskowych dochodziła do ok. 400 000 żołnierzy i oficerów. Do najważniejszych zmian w zakresie polskiego potencjału militarnego można zaliczyć przede wszystkim:

- Szybkie wycofanie ok. 60 000 wojsk radzieckich z Polski, co zostało zrealizowane do września 1993 r.

W związku ze staraniami Polski o członkostwo w NATO najważniejszym postulatem było przejście politycznej i cywilnej kontroli nad armią, które dokonało się formalnie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (art. 134),

- Stan liczebny sił zbrojnych wynosił na początku transformacji w latach 90. – 235 000 żołnierzy i oficerów. Dopiero w 2008 r. zrezygnowano z powszechnego poboru do wojska, którego stan określono docelowo na 125 000 oficerów i żołnierzy.

- Równocześnie prozachodni kurs polityki bezpieczeństwa oraz przystąpienie Polski do NATO zmuszało do przyspieszenia wymiany sprzętu i uzbrojenia, zarówno przez zakup samolotów oraz innych rodzajów nowoczesnych urządzeń wojskowych, jak też modernizację własnych zakładów zbrojeniowych, umożliwić kooperację z przemysłem zbrojeniowym krajów NATO, zwłaszcza USA [por. szerzej Kajetanowicz, 2013].

Działania powyższe rozpoczęły proces modernizacji polskich sił zbrojnych, na które już ustawa z 25 maja 2001 r. przeznaczała na powyższy cel 1,95% PKB. Doprowadziło to do znacznego wzrostu wydatków na obronność, które w 2012 r. wyniosły 29,5 mld zł. Według oświadczeń rządu RP w 2013 r. na modernizację uzbrojenia i nowoczesnego sprzętu (rakiety, śmigłowce, wozy bojowe, okręty podwodne i samoloty bezzałogowe) dla sił zbrojnych Polska zamierza do 2018 r. wydać ok. 140 mld zł [Zięba, 2013, 20:22].

d) Rola systemu politycznego

Ważnym wyznacznikiem wewnętrznym kształtowania polityki zagranicznej III Rzeczypospolitej był przełom polityczny w 1989 r., który umożliwił obozowi solidarnościowemu, w wyniku obrad okrągłego stołu z władzami partyjno-rządowymi PRL oraz uzgodnionych wyborów do Sejmu kontraktowego, przejście władzy drogą pokojową. Jeszcze w okresie tzw. Sejmu kontraktowego Polska stała się demokratycznym państwem prawnym, uzyskując również całkowitą suwerenność państwową. Dopiero jednak po pierwszych wolnych wyborach (1991 r.) zaczął się kształtować

rozproszony system partyjny oraz nowe struktury państwowe – początkowo w oparciu o nowelizację Konstytucji PRL z 1952 r. przez uchwalenie Małej Konstytucji (1992 r.), a następnie przez wypracowanie przez Sejm obowiązującej po dzień dzisiejszy Konstytucji RP (1997 r.). Istotną rolę w tym procesie odgrywali również prezydenci RP, wybierani od grudnia 1990 r. w powszechnych i wolnych wyborach – Lech Wałęsa (1990–1995), Aleksander Kwaśniewski (1995–2005), Lech Kaczyński (2005–2010) oraz Bronisław Komorowski (2010–2015).

Rola partii politycznych polegała na tym, że miały decydujący wpływ na wyłanianie większości parlamentarnych w Sejmie w celu wyłonienia rządu. Po ostrej rywalizacji wyborczej nie można było powierzyć władzy jednej partii i opcji politycznej i dlatego często tworzone koalicje rządzące.

- Decydujący wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej miały zawsze koalicje partii rządzących – obozu solidarnościowego (1989–1993), SLD/PSL (1993–1997), AWS/UW (1997–2001) oraz SLD/PSL/UP (2001–2005), które jednak były wewnętrznie skłócone i mało stabilne. Prowadziło to w konsekwencji bądź do tworzenia rządów mniejszościowych, bądź zaniku głównych partii rządzących (AWS 2001 r.), względnie ich poważnego osłabienia i marginalizacji po upływie kadencji (SLD 2005 r.).
- Od wyborów parlamentarnych w 2005 r. doszło w Polsce do silnej polaryzacji między dwiema głównymi partiami politycznymi – Prawem i Sprawiedliwością (PIS) oraz Platformą Obywatelską (PO), które dobiebrały do tworzenia rządu partnerów koalicyjnych – PIS, Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin (2005–2007) oraz PO – PSL (od jesieni 2007 r. do jesieni 2015 r.).

Generalnie, po 1989 r. wszystkie główne partie rządzące oraz ich koalicjanci reprezentowali w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski opcję prozachodnią. Do 2005 r. brak było stabilności politycznej, co prowadziło do częstych zmian premierów (np. w latach 1989–1997 prawie co roku). Natomiast po przystąpieniu Polski do NATO i UE od 2005 r. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa stała się, tak samo jak polityka wewnętrzna, przedmiotem ostrych sporów i kontrowersji. Równocześnie parlament, a zwłaszcza Sejm, przestał być forum merytorycznych dyskusji na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a jedynie miejscem licznych niemerytorycznych polemik oraz areną walki o władzę i oddziaływania na opinię publiczną. Bardzo często w wystąpieniach posłów dominowały oceny subiektywne o charakterze propagandowym, odbiegające od rzetelnej oceny rzeczywistych wydarzeń i procesów w polityce międzynarodowej.

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

Niektórzy autorzy zaistniały stan rozpatrują w szerszym kontekście tendencji rozwoju wewnątrzpolitycznego, takich jak np.:

- Niska kultura polityczna społeczeństwa i klasy politycznej, co wyrażało się między innymi niską frekwencją wyborczą w wyborach parlamentarnych oraz schlebaniem przez poszczególne partie i polityków fobiom oraz stereotypom wyborców;
- Stosowanie manipulacji politycznej oraz unikanie rzetelnej dyskusji między koalicją rządzącą a opozycją parlamentarną na temat problemów i wyzwań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski;
- Prezentowanie w mediach uproszczonych ocen, które nie służą rzetelnej informacji na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski;
- Wykorzystywanie debat parlamentarnych jako instrumentu walki politycznej o władzę w państwie [zob. Zięba, 2013, 22:23].

W sumie więc w licznych kontrowersjach wokół polityki zagranicznej i bezpieczeństwa III RP, zwłaszcza po 2005 r., czynnik subiektywny, podporządkowany walce o władzę, wyraźnie dominował nad dążeniem do poszukiwania najlepszych opcji w konkretnych interesach i celach Polski.

e) Wyznaczniki zewnętrzne

Wśród wyznaczników zewnętrznych pierwszoplanowe znaczenie miały następujące procesy prowadzące do poważnych zmian jej otoczenia międzynarodowego:

- przewyższenie konfliktu Wschód–Zachód jako zasadniczej przesłanki zmiany systemu międzynarodowego;
- pokojowe zjednoczenie Niemiec (1990 r.) oraz stopniowy wzrost ich roli oraz znaczenia w Europie;
- rozpad bloku wschodniego i upadek ZSRR (1989–1991);
- przyspieszenie integracji europejskiej poprzez utworzenie UE z perspektywą jej dalszego otwarcia na Wschód;
- transformacja oraz przejęcie większej odpowiedzialności międzynarodowej przez NATO oraz jego otwarcia na Wschód.

Powyższe procesy doprowadziły na początku lat 90. do całkowitej zmiany otoczenia zewnętrznego Polski. O ile do 1989 r. Polska sąsiadowała z trzema państwami bloku wschodniego – ZSRR, CSRS i NRD, to w latach 1990–1993 liczba sąsiadów zwiększyła do sześciu państw – od zachodu: zjednoczone Niemcy (1990 r.), po podziale Czechosłowacji w 1993 r. – Czechy i Słowacja na południu, a po rozpadzie ZSRR w 1991 r. – Ukraina, Białoruś i Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki) na wschodzie. Konsekwencją powyższej zmiany były wspomniane już

wyżej rozwiązanie RWPG (1990 r.) oraz Układu Warszawskiego (1991 r.), co stworzyło całkowicie nową sytuację geopolityczną Polski, ułatwiając zarazem reorientację jej polityki zagranicznej w kierunku zachodnim. Równocześnie, w pierwszej połowie lat 90. komplikowały się nowe uwarunkowania polityki zagranicznej i Polski w kontekście ujawnienia się następujących zagrożeń dla jej bezpieczeństwa zewnętrznego:

- Utrzymywanie się napięć i konfliktów narodowościowych na obszarze postradzieckim, mimo utworzenia Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) oraz przejście przez Rosję, jako sukcesora ZSRR, do prób reintegracji byłych republik radzieckich;
- Pogłębianie się chaosu i konfliktów etnicznych, i religijnych, na terenie Bałkanów Zachodnich, których konsekwencją, po rozpadzie Jugosławii, były krwawe wojny domowe (Chorwacja i Słowenia, Bośnia i Hercegowina, Macedonia oraz Kosowo na terenie Serbii).

Polska znalazła się w swego rodzaju szarej strefie. Wymagało to dodatkowo od niej pogłębienia i przyspieszenia procesu transformacji systemowej, aby doprowadzić do osiągnięcia stabilizacji bezpieczeństwa wewnętrznego, i uzyskać dla niego lepsze perspektywy i gwarancje. Osiągnięcie tych celów miało charakter długofalowy i w skali ogólnoeuropejskiej wiązało się z ciągłym poszukiwaniem zbliżenia do Zachodu. Stało się to możliwe dopiero w następstwie ewolucji polityki USA wobec Europy oraz stworzenia możliwości przystąpienia przez Polskę, Czechy i Węgry do NATO (1999 r.). W toku budowania nowych struktur bezpieczeństwa euroatlantyckiego wyłoniła się także szansa poszerzenia UE na Wschód (na przełomie XX i XXI w.). Polska znalazła się również w grupie 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Malty i Cypru, przyjętych do UE w 2004 r.

Dodatkowym czynnikiem, który na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. warunkował politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Polski, było nasilenie się procesu globalizacji. Stanowił on ważną przesłankę do większego otwarcia się Polski na współpracę z pozazuropejskimi rynkami wschodzącymi i nowymi centrami siły, zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej z Chińską Republiką Ludową (CHRL) na czele.

W sumie, nowe uwarunkowania zewnętrzne wymusiły na Polsce, państwie średniej wielkości zakotwiczonego w strukturach euroatlantyckich, do podjęcia większej aktywności międzynarodowej. Wymagało to w praktyce konieczność przestrzegania takich zasad, jak: wiarygodność, odpowiedzialność i sprawność w działaniu, zwiększenie prestiżu państwa i elit politycznych oraz elastyczności w poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych [por. szerzej Zięba, 2010, 22:38].

1.3. Ramy instytucjonalno-prawne

Po przełomie politycznym 1989 r. zasady ustrojowe i kompetencje poszczególnych organów państwowych na polu kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego III RP zawarte były kolejno w następujących aktach prawnych – przejściowo kilkakrotnie nowelizowanej Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., Ustawie Konstytucyjnej (Małej Konstytucji) z 17 marca 1992 r. oraz aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r. [zob. szczegółowo Stemplowski, 2006, 125 i nast.]. Zgodnie z tradycją nawiązującą do Konstytucji II RP z 1935 r. najważniejsze uprawnienia i kompetencje w tym zakresie posiada **prezydent RP**, który jako głowa państwa jest gwarantem „...suwerenności i bezpieczeństwa państwa i niepodzielności jego terytorium” (art. 126). Ponadto reprezentuje on Polskę w „stosunkach zewnętrznych”, a jego ważniejsze uprawnienia obejmują: ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli innych państw (zob. artykuły 134–136). Zgodnie z Konstytucją z 1997 r. prezydent musi jednak w prowadzeniu polityki zagranicznej współdziałać „... z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (artykuł 133). Oznacza to w praktyce poważne ograniczenie kompetencji prezydenta w realizacji polityki zagranicznej. Mimo że posiada on w swej Kancelarii odpowiednią komórkę ds. polityki zagranicznej i specjalne Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, musi ściśle uzgadniać swoje decyzje z Radą Ministrów, która ma do dyspozycji wszelkie instrumenty i środki oraz wyspecjalizowane struktury i kadry, niezbędne w realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego RP. W łonie rządu problematyka sił zbrojnych leży w gestii Ministerstwa Obrony Narodowej [zob. <http://mon.gov.pl/>].

Jako nadrzędny organ administracyjno-wykonawczy **Rada Ministrów**, zgodnie z artykułem 4 Konstytucji z 1997 r., sprawuje zarówno nadzór nad stosunkami zewnętrznymi, jak też zawiera umowy międzynarodowe. Silna pozycja **premiera** w tym zakresie wynika zaś zarówno z bieżącego kierowania pracami całego rządu, doбором ministrów oraz ich kontrolą, jak też ustalaniem budżetu. Nie bez znaczenia jest także jego pierwszoplanowa rola w zakresie kontroli prac służb specjalnych. Premier odpowiada zarazem za realizację polityki zagranicznej przed parlamentem. Do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. nominacja tzw. szefów resortów siłowych, w tym spraw zagranicznych i obrony narodowej, należały do wyłącznej kompetencji prezydenta RP.

Nie bez znaczenia jest opcja polityczna prezydenta i premiera. Na bierało to istotnego znaczenia w momencie, gdy wywodzili się oni z różnych opcji – np. w latach 1993–1995, kiedy prezydent Lech Wałęsa musiał współpracować z rządem SLD/PSL oraz w latach 1997–2001, kiedy prezydent Aleksander Kwaśniewski współpracował z rządem AWS/UW. Od 2005 r. prezydent i premier RP – Lech i Jarosław Kaczyńscy wywodzili się z jednej opcji politycznej – PiS, co nie pozostało bez znaczenia dla praktycznej realizacji polityki zagranicznej. Proces integracji europejskiej wzmacnia dodatkowo obiektywnie rolę Rady Ministrów w kształtowaniu polityki zagranicznej, ponieważ poza MSZ, posiadającym do dyspozycji rozbudowany aparat dyplomatów i specjalistów w centrali oraz na placówkach zagranicznych, coraz więcej resortów branżowych uczestniczy bezpośrednio w przygotowaniu i realizacji polityki zagranicznej.

W kontekście zasygnalizowanych wyżej uprawnień i kompetencji prezydenta, premiera i Rady Ministrów, bardziej ograniczoną rolę w kształtowaniu i kontroli polityki zagranicznej odgrywają **Sejm i Senat**. Oddziałują one pośrednio na politykę zagraniczną przez zatwierdzanie składu rządu, jego programu i budżetu, jak również udział w ratyfikacji umów międzynarodowych. Natomiast Sejm co roku wysłuchuje *exposé* na temat polityki zagranicznej, wygłaszane przez ministra spraw zagranicznych, kierując równocześnie do niego lub jego przedstawicieli szereg uchwał, dezyderatów i zapytań. Istotne znaczenie posiada jednak w tym zakresie spójność i postawa większości parlamentarnej, której poparcie dla rządu poważnie ogranicza możliwości działania opozycji parlamentarnej. Opozycja parlamentarna z reguły ogranicza swoją działalność przede wszystkim do krytyki niektórych posunięć i szczegółowych decyzji rządu. Odnosiło się to szczególnie do okresu od połowy lat 90., gdy działania Polski w kierunku członkostwa w NATO i UE wymagały większego stopnia współdziałania rządu i opozycji. Od początku XXI w., a zwłaszcza po wyborach parlamentarnych i prezydenckich 2005 r., coraz bardziej różnicowały się stanowiska między rządem a opozycją w polityce zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do różnych aspektów integracji europejskiej i polityki zachodniej. Ważną rolę w przygotowaniu wielu decyzji na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego spełniają parlamentarne komisje spraw zagranicznych. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu zajmuje się między innymi opiniowaniem budżetu MSZ i przesłuchaniem kandydatów na ambasadorów, których muszą uzgodnić premier i prezydent. Ponadto, jej posłowie uczestniczą aktywnie w licznych kontaktach i posiedzeniach gremiów międzynarodowych (w tym Rady Europy, NATO i OBWE).

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

Natomiast Komisja Spraw Zagranicznych Senatu tradycyjnie utrzymuje kontakty z organizacjami Polonii na całym świecie. Od 2012 r. sprawy budżetu na polu współpracy z organizacjami polonijnymi przejęło MSZ RP. Po 1989 r., zwłaszcza po okresie intensyfikacji procesu integracji Polski z UE w latach 1997–2004, na forum rządu oraz parlamentarnym, utworzono szereg doraźnych instytucji, urzędów, komisji, podkomisji lub zespołów, które doraźnie i długofalowo służyły realizacji polityki zagranicznej RP. Najważniejszą z nich był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, który w różnych okresach był podporządkowany bezpośrednio premierowi bądź MSZ. [por. Stemplowski, 2006, 125:212] oraz strona internetowa [MSZ RP–<http://www.msz.gov.pl/pl/>].

1.4. Założenia i nowe podstawy traktatowe

Decydujące znaczenie w tym zakresie miał okres rządów solidarnościowych 1989–1993, w którym doszło zarówno do sformułowania nowych celów i zasad, jak również stworzenia nowych form prawnych współpracy międzynarodowej Polski. Naczelną dewizą polityki zagranicznej RP stał się po 1989 r. „powrót do Europy”, rozumiany jako jednoznaczna i wyraźna jej reorientację w kierunku zachodnim. Orientacja prozachodnia uzyskała jednoznaczne poparcie we wszystkich opcjach politycznych, jak też zdecydowanej większości społeczeństwa polskiego.

Głównym architektem nowych celów i zasad polityki zagranicznej III RP w latach 1989–1993 był minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski. W pierwszym obszernym *exposé* sejmowym z 26 kwietnia 1990 r. sformułował on aż 11 celów i priorytetów polityki zagranicznej w skali całego systemu międzynarodowego, które w następnych miesiącach i latach ulegały coraz większemu precyzowaniu w oparciu o kryteria geograficzne, polityczne i gospodarczo–społeczne. Zakładano w nich między innymi:

- 1) Współtworzenie europejskiego systemu bezpieczeństwa.
- 2) Zacieśnienie kontaktów ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz jednoczącymi się Niemcami na zasadzie pełnego uznania suwerenności RP.
- 3) Politykę nowych powiązań regionalnych.
- 4) Rozszerzanie powiązań politycznych, gospodarczych i kulturowo–cywilizacyjnych z państwami Europy Zachodniej oraz Stanami Zjednoczonymi, generalnie ze światem cywilizacji zachodniej.
- 5) Rozbudowę stosunków, ostatnio do pewnego stopnia zaniedbanych, z państwami innych kontynentów, w tym Ameryki Łacińskiej i – generalnie – z państwami niezaangażowanymi.

6) Dążenie do redukcji ogromnego zadłużenia Polski oraz utrzymanie, koordynacja i skuteczne wykorzystanie pomocy gospodarczej i finansowej dla niej.

7) Współpraca z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie z ONZ, zwłaszcza w rozwiązywaniu problemów globalnych.

8) Umacnianie funkcji prawa międzynarodowego.

9) Znoszenie barier i tworzenie ułatwień w ruchu osobowym, zwłaszcza łączności Polaków ze światem oraz Polonii z krajem.

Założenia powyższe w następnych miesiącach i latach były w coraz większym stopniu precyzowane w kolejnych rocznych *exposé* Skubiszewskiego do 1993 r., w oparciu o kryteria geograficzne, polityczne i gospodarczo-społeczne oraz zmieniające się otoczenie zewnętrzne Polski. Koncentrowały się one w praktyce w latach 1993–1999 generalnie na następujących kierunkach i kręgach współpracy:

1) sąsiedzi Polski i kraje Europy Środkowej;

2) kraje strefy euroatlantyckiej i uprzemysłowione Zachodu, zwłaszcza skupione w NATO i UE;

3) postradzieckie kraje Europy Wschodniej i Zakaukazia (Rosja, Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja);

4) kraje pozaeuropejskie, w tym postradzieckie Azji Centralnej (Środkowego Wschodu);

5) ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe o charakterze globalnym i regionalnym.

Główne kierunki i priorytety strategiczne przedstawiały się w ujęciu syntetycznym w aspekcie dwu- i wielostronnym następująco:

a) utrzymywanie dobrych i przyjaznych stosunków z wszystkimi sąsiadami przy równoczesnej preferencji do całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako kierunek prozachodni. Można w nim wyróżnić dwa wyraźne priorytety:

b) umocnienie bezpieczeństwa przez członkostwo Polski w NATO i bliski sojusz z USA oraz ich obecności w Europie (1999 r.);

c) wsparcia procesu transformacji społeczno-gospodarczej przez jej członkostwo w UE (2004 r.);

d) wspieranie współpracy międzyregionalnej (tzw. neoregionalizm) w Europie Środkowej.

Reasumując można stwierdzić, że linia polityczna polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski wypracowana przez Skubiszewskiego i rządy solidarnościowe do 1993 r. była generalnie akceptowana do końca lat 90. zarówno rząd SLD/PSL, jak też rząd AWS/Unia Wolności od 1997 r. [zob. Skubiszewski, 1997].

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

W pierwszej połowie lat 90. ważne znaczenie miało stworzenie przez rządy solidarnościowe nowych **podstaw traktatowych**. Zostały one zawarte z większością państw świata w formie określonych układów lub deklaracji dwustronnych. Forma zawarcia tych układów była uzależniona od głębokości zmian polityczno-prawnych po przewyżeniu konfliktu Wschód–Zachód. Dlatego też całkowicie nowe układy i traktaty Polska musiała wynegocjować z ZSRR i krajami byłego bloku wschodniego, zwłaszcza ze swoimi najbliższymi sąsiadami – Niemcami po zjednoczeniu (1990 r.), z nowymi sąsiadami wschodnimi i południowymi. W ujęciu chronologicznym kolejność zawieranych układów była następująca:

1) podpisanie układu granicznego (14 listopada 1990 r.) oraz traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. z Niemcami,

2) traktatów z Węgrami oraz z Czechosłowacką Republiką Federacyjną (CSRF) o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (6 października 1991 r.);

3) uznanie niepodległości Ukrainy 2 grudnia 1991 r. oraz podpisanie z nią traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (18 maja 1992 r.);

4) deklaracji o przyjaźni i współpracy z ZSRR z 16 października 1990 r. oraz traktatu z Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy jako jego sukcesorem (22 maja 1992 r.);

5) poprzedzony licznymi deklaracjami i uzgodnieniami traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z Białorusią (23 czerwca 1992 r.);

6) deklaracja z 13 stycznia 1992 r. oraz traktat o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z Litwą (26 kwietnia 1994 r.).

Traktaty i powyższe układy stanowiły podstawę do zawarcia szeregu dodatkowych porozumień i umów dwustronnych w określonych dziedzinach. W ten sposób Polska miała uregulowane i pokojowe stosunki ze wszystkimi swoimi najbliższymi i dalszymi sąsiadami, ze wszystkimi pozostałymi państwami – europejskimi oraz w skali całego świata [zob. Kućka, 1998, 75:95].

Od początku lat 90. Polska dużą wagę przywiązywała do zainicjowania współpracy – międzyregionalnej w Europie Środkowej i transgranicznej z najbliższymi sąsiadami. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że po rozpadzie bloku wschodniego i powstawaniu nowego otoczenia zewnętrznego Polska znalazła się w pewnego rodzaju szarej strefie – między jednoczącymi się Niemcami a rozpadającym się ZSRR. W tej sytuacji ważną rolę odegrała inicjatywa Polski odnośnie zacieśnienia współpra-

cy z Czechosłowacją i Węgrami, doprowadzając do utworzenia **Trójkąta Wyszehradzkiego** (6 października 1991 r.) oraz przystąpienia do ugrupowania pięciu państw (Austria, Włochy, Jugosławia, Węgry i CSRF) – Pentagonale, przekształconej w wyniku tego w Heksagonale (27 lipca 1991 r.), a od początku 1992 r. w **Inicjatywę Środkowoeuropejską** [zob. szerzej, Cziomer, 1992], jak również do **Rady Państw Współpracy Morza Bałtyckiego** (5 marca 1992 r.). Wiązało się to z zaangażowaniem się Polski w działanie na rzecz tzw. współpracy **neoregionalnej** w Europie Środkowej [zob. szerzej Kuźniar/Szczepanik, 2002, 276:313].

Z ogólnymi celami i kierunkami polityki zagranicznej RP wiązała się także sprawa jej bezpieczeństwa zewnętrznego. W dokumencie „Podstawy polityki bezpieczeństwa” z 2 listopada 1992 r. sprecyzowano jej zasady następująco: 1) rezygnacja z roszczeń terytorialnych wobec innych państw, 2) dążenie do politycznej i wojskowej integracji ze strukturami euroatlantyckimi (NATO i UE), 3) ustanowienie trwałego bezpieczeństwa w skali ogólnoeuropejskiej, 4) konieczność stacjonowania wojsk USA w Europie jako gwarancji stabilności i pokoju na starym kontynencie, 5) konieczność prowadzenia stałego dialogu na temat bezpieczeństwa ze wszystkimi państwami, zwłaszcza sąsiadami, aby ustanowić atmosferę porozumienia i zaufania [zob. Raport, 1993, 40:55].

Od początku lat 90. Polska nawiązała bliską współpracę ze strukturami euroatlantyckimi. Obejmowała ona różne formy kontaktów z NATO, UZE i Wspólnotami Europejskimi (WE). W kontekście wsparcia transformacji gospodarczej w Polsce istotne znaczenie miało podpisanie 16 listopada 1991 r. przez Polskę wraz z Czechosłowacją i Węgrami Układu Europejskiego, ustanawiającego ich stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi (WE) i ich państwami członkowskimi. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r., sprzyjając stopniowej liberalizacji handlu i wzrost obrotów towarów z obszarem WE.

Duże znaczenie w dążeniu Polski do zbliżenia i współpracy z NATO miało jej członkostwo w mającej charakter konsultacyjny z dawnymi państwami bloku wschodniego Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy – NACC (20 grudnia 1991 r.) oraz przystąpienie do programu NATO – Partnerstwo dla Pokoju – PdP (Praga 10–11 stycznia 1994 r. [zob. Kuźniar/Szczepanik, 2002, 99 i nast.]

Szerzej o polityce zachodniej Polski będzie mowa w rozdziale drugim.

1.5. Periodyzacja, główne kierunki i priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Przedstawiona zmiana wyznaczników (uwarunkowań) wewnętrznych i zewnętrznych doprowadziły do wypracowania nowych założeń i podstaw traktatowych oraz kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w okresie 25 lat transformacji wewnętrznej i międzynarodowej Polski. Biorąc zatem pod uwagę całokształt powyższych czynników można wyróżnić następujące główne kierunki i priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w latach 1989–2014: pierwszy **1989–1999, drugi 1999–2005** oraz **trzeci 2005–2015**. W każdym z powyższych okresów, uwzględniając ważne kryteria rozwoju wewnętrznego i międzynarodowego Polski, można wyróżnić krótsze podokresy.

W okresie pierwszym – **1989–1999** ze względu na kryterium wewnętrzne można wyróżnić następujące podokresy związane ze orientacją polityczną ekip rządzących: a) rządy solidarnościowe 1989–1993, b) rządy SLD/PSL (1993–1997) oraz AWS/UW(1997–2001).

Cezurą początkową jest pokojowy zwrot polityczny w Polsce w 1989 r. oraz przejście władzy przez elity solidarnościowe. Do końca kierowania przez nie rządami (Tadeusz Mazowiecki, Jan Krzysztof Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak (PSL) i Hanna Suchocka) zdecydowany wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej miał bezpartyjny prawnik Krzysztof Skubiszewski. Wypracowane przez niego zasady, kierunki – zachodni, wschodni neoregionalizm w Europie Środkowej – przejęła po zwycięstwie wyborczym 1993 r. koalicja SLD/PSL (premierz: Waldemar Pawlak, Józef Oleksy, Włodzimierz Cimoszewicz). W ramach polityki zachodniej pierwszoplanowe znaczenie miały zarówno rozpoczęcie starań o członkostwo Polski w NATO, jak i przyspieszenie procesu integracji z UE. Równocześnie rząd AWS/UW pod kierunkiem premiera Jerzego Buzka kontynuował oraz zakończył z powodzeniem zabiegi swojego poprzednika związane z przyjęciem Polski do struktur NATO (12 marca 1999 r.).

W drugim okresie (**1999–2005**) rozpoczęte w 1998 r. przez rząd AWS rozmowy akcesyjne o członkostwo Polski w UE, zakończył pomyślnie rząd SLD/UP w latach 2002–2004.

W sumie należy stwierdzić, że lata 1989–1995 miały decydujące znaczenie dla wypracowania zasadniczych kierunków aktywności międzynarodowej RP. Zostały one utrwalone i rozbudowane w drugim okresie (1999–2005) kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Pol-

ski, której główne kierunki i priorytety strategiczne przedstawiały się (w aspekcie dwu- i wielostronnym) następująco:

a) utrzymywanie dobrych i przyjaznych stosunków z wszystkimi sąsiadami, przy równoczesnej preferencji do całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako **kierunek prozachodni**. Można w nim wyróżnić dwa **priorytety**:

1) umocnienie **bezpieczeństwa** przez osiągnięcia członkostwa Polski w NATO i bliski sojusz z USA oraz ich obecności w Europie (1999);

2) wsparcie procesu **transformacji społeczno-gospodarczej** przez członkostwo w UE (2004)

b) wspieranie współpracy **międzyregionalnej** (tzw. neoregionalizm) w Europie Środkowej przy **priorytetowym** podejściu do konsultacji politycznych w ramach **Trójkąta Wyszehradzkiego** (1991 r., przekształconej po rozpadzie Czechosłowacji od początku 1993 r. w **Grupę Wyszehradzką**) oraz jej poszerzenie od 1992 r. o współpracę gospodarczą w **Środkowo-europejskiej Strefie Wolnego Handlu (CEFTA)**. Ważne znaczenie w tym zakresie miały także znaczenie i działalność we wspomnianych już wyżej **Radzie Państw Morza Bałtyckiego** oraz **Inicjatywie Środkowo-europejskiej**.

Po rozpadzie ZSRR i powstaniu WNP bardziej złożony był **kierunek wschodni** polityki zagranicznej Polski. Ze względu na bezpieczeństwo oraz interesy strategiczne Polski priorytetowe znaczenie nabrała współpraca z **Ukrainą jako jej partnerem strategicznym**. Natomiast największe wyzwania i trudności wystąpiły w stosunkach z Rosją i Białorusią od drugiej połowy lat 90.

Mniejszą rolę w polityce zagranicznej Polski odgrywały **regiony oraz kraje pozaeuropejskie**. Ze względów gospodarczych priorytetowa była współpraca w Azji – z Koreą Południową, Japonią oraz z Chinami Ludoowymi i Indiami jako największymi państwami azjatyckimi. Ze względu na powiązania i tradycje historyczne nawiązano ponownie stosunki dyplomatyczne z Izraelem [zob. Bieliń red., 2007, 135:150].

Trzeci okres kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski (2005–2015) nie jest jednorodny i musi być rozpatrywany chronologicznie dwóch podokresach:

– lata **2005–2007**, w których po zwycięstwie w wyborach prezydenckich oraz parlamentarnych najsilniejsza partia opozycyjna – Prawo i Sprawiedliwość (PIS) przejęła zarówno urząd prezydenta RP (Lech Kaczyński, 2005–2010) oraz kontrolę nad realizacją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wraz eurosceptycznymi partiami koalicyjnymi – LPR i Samoobroną. Preferowała ona bliską współpracę sojuszniczą z USA przy sil-

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

nym forsowaniu interesu narodowego, zabiegając zarazem o umocnienie formalnej pozycji Polski w instytucjach UE przy bardzo krytycznej ocenie historycznej i współczesnej ocenie roli Niemiec w Europie. W kontekście budowy Gazociągu Północnego negatywnie oceniano także relacje niemiecko-rosyjskie. Wiele uwagi poświęcano dążeniu do zacieśnienia współpracy z krajami Europy Wschodniej i Zakaukazia, zwłaszcza z Ukrainą i Gruzją, a także z krajami Grupy Wyszehradzkiej.

– od **jesieni 2007 r.**, po wygraniu przedterminowych wyborów parlamentarnych przez Platformę Obywatelską (PO), doszło do utworzenia nowej koalicji rządzącej PO/PSL, która prowadziła bardziej wyważoną politykę europejską, doprowadzając zarówno do zbliżenia z Niemcami, jak też przejścia do poszukiwania poszerzenia współpracy z Rosją. Po tragicznej katastrofie samolotu rządowego pod Smoleńskiem i śmierci, wywodzącego się z PIS prezydenta Lecha Kaczyńskiego wybrano na jego następcę Bronisława Komorowskiego – jednego z czołowych polityków PO. Z jednej strony polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski stała się bardziej racjonalna i wyważona, ale równocześnie największa partia opozycyjna – PIS – odeszła od zasady wyłączenia stosunków zewnętrznych Polski z kontrowersji wewnątrzpolitycznych. Od 2010 r. PIS przeszło do totalnej krytyki całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rządu PO/PSL. Kontrowersji powyższych nie przerwał nawet dramatyczny rozwój wydarzeń na Ukrainie, związany obaleniem prezydenta Wiktora Janukowycza (w marcu 2014 r.) oraz ingerencji Rosji w sprawy wewnętrzne Ukrainy łącznie z aneksją Krymu (marzec 2014 r.) oraz oderwaniem Donbasu (wrzesień 2014 r.).

W kontekście zasygnalizowanych wyżej kontrowersji wewnątrzpolitycznych należy jednak podkreślić, że na początku drugiej dekady XXI wystąpiła znaczna różnica między ujęciem deklaracyjnym propagowanych przez rząd drugiej PO/PSL („Priorytetów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w latach 2012–2016”) a ich oceną przez specjalistów. Przedstawione przez rząd PO/PSL, w oparciu o doświadczenia po 2007 r., podstawowe wizje, priorytety i zadania w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa III RP w okresie kadencji 2012–2016 mają się przedstawiać następująco:

1. Polska w silnej unii politycznej: – budowanie Unii konkurencyjnej, solidarnej, otwartej i bezpiecznej; ponoszenie współodpowiedzialności za przyszłość integracji europejskiej w interakcji z troską o poszanowanie interesów Polski przez pozostałych członków; konstruktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na rzecz sukcesu zarówno Polski na arenie europejskiej, jak i UE na arenie globalnej.

2. Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łańdźie euroatlantycznym: – rozwój własnych zdolności odstraszania i utrzymanie wiarygodności NATO jako sojuszu obronnego; rozwijanie zdolności Unii Europejskiej w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec NATO środków i zasobów budowania bezpieczeństwa; udział w budowie środków wzajemnego zaufania między Zachodem a Rosją; ścisła współpraca z Ukrainą i innymi państwami Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego; zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia.

3. Polska otwarta na różne wymiary współpracy regionalnej: – współpraca z Zachodem na rzecz bezpieczeństwa i silnej gospodarki; otwarcie i solidarność ze Wschodem; korzystanie z wzorców Północy w trosce o jakość życia obywateli; partnerstwo z Południem w realizacji wspólnych celów cywilizacyjnych; umacnianie współdziałania Grupy Wyszehradzkiej.

4. Strategia polskiej współpracy rozwojowej, promocji demokracji i praw człowieka: – zwiększenie roli współpracy rozwojowej w polityce zagranicznej Polski tak, aby także ten zakres działalności międzynarodowej wpływał na bezpieczeństwo naszego kraju oraz stabilność jego sąsiadów i partnerów współpracy rozwojowej; wspieranie działań służących upowszechnianiu praw człowieka, rządów prawa i demokracji w celu kształtowania przyjaznego środowiska międzynarodowego i zapobiegania konfliktom.

5. Promocja Polski za granicą: – wypracowanie kampanii promocyjnej, która wpłynie na wzmocnienie pozycji Polski w Europie i na świecie, a także uczyni Polskę krajem bardziej konkurencyjnym i mocniej przyciągającym inwestorów oraz turystów; rozwój polskiej gospodarki, w szczególności promocja eksportu.

6. Nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą: – realizacja nowej strategii polonijnej; partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą, prowadząca do uzyskania zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej oraz skorzystanie z potencjału Polonii i Polaków za granicą do promocji oraz budowy pozytywnego wizerunku naszego kraju w świecie.

7. Skuteczna służba zagraniczna: – profesjonalna dyplomacja, oparta na prawidłowym doborze kadr i funkcjonowaniu struktur służby zagranicznej; poprawa spójności i koordynacji działań międzynarodowych podejmowanych przez MSZ oraz inne organy administracji, instytucje i organizacje pozarządowe; nowoczesna infrastruktura budująca wizerunek państwa [zob. Priorytety polityki zagranicznej Polski 2012–2016].

Nowe uwarunkowania, ramy instytucjonalne oraz założenia...

Wyszczególnione priorytety są bardzo ambitne, lecz posiadają w wielu miejscach wybitnie **deklaratywny charakter**, służąc dopiero jako podstawa do opracowania przez MSZ operacyjnych założeń i zadań do praktycznej realizacji polityki zagranicznej rządu Platforma Obywatelska (PO)/ Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) na cały okres drugiej kadencji.

Reasumując można stwierdzić, że Polska jako europejski kraj średniej wielkości o znacznych sukcesach w transformacji systemowej po 1989 r. odgrywała w okresie 25 lat różnorodne role międzynarodowe. Miały one według niezwykle trafnej i ciekawej analizy Ryszarda Zięby nie tylko charakter obiektywny, lecz często bardzo subiektywny oraz deklaratywny, niezależnie od tego czy były formułowane i głoszone przez polityków koalicji rządzącej, czy też opozycji parlamentarnej. Poszczególne koalicje rządzące forsowały często koncepcje, które niekiedy odbiegały nie tylko od obiektywnych interesów, ale także braku możliwości ich praktycznej realizacji. Autor ten szeroko prezentuje trzy różne kategorie międzynarodowych ról Polski:

- A) oczekiwanych przez środowisko międzynarodowe,
- B) koncepcje normatywno-deklaratywne,
- C) różne role rzeczywiście realizowane na arenie międzynarodowej z różnym powodzeniem przez poszczególne ekipy rządzące w Polsce po 1989 r. W kategorii C, w oparciu o analizę materiału empirycznego, autor wyróżnia następujące rzeczywiście międzynarodowe „odgrywane role przez Polskę”:
 - a) rola wzorca pomyślnej transformacji ustrojowej (rządy w latach 1989–1997),
 - b) rola „osłabiacza” imperialnych ambicji Rosji (rządy AWS i PIS) 1997–2001 oraz 2005–2007),
 - c) rola wasala i klienta USA (wszystkie rządy),
 - d) rola hamulcowego integracji europejskiej (rząd PIS i prezydent Kaczyński 2005–2010),
 - e) rola pragmatycznego uczestnika integracji europejskiej (rząd PO/PSL od 2007 r.) [zob. Zięba, 2010, 52:70].

Katastrofa samolotu na lotnisku pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. oraz śmierć prezydenta Kaczyńskiego wraz towarzyszącymi mu osobami z różnych opcji politycznych posiadała nie tylko wymiar katastrofy narodowej, lecz bardzo negatywne następstwa dla polityki wewnętrznej i międzynarodowej Polski. Na tle kontrowersji wokół przyczyn katastrofy – największa partia opozycyjna – PIS, z której wywodził się prezydent Kaczyński, przeszła do totalnej krytyki oraz blokady parlamentarnej

wobec polityki wewnętrznej oraz zagranicznej rządu PO/PSL. Oficjalnie odrzucano też akceptację polityczną nowego prezydenta wywodzącego się z PO – Bronisława Komorowskiego. Odrzucane było również przez PIS poparcie parlamentarne dla rządu PO/PSL w realizacji całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, zwłaszcza zaś na odcinku integracji europejskiej oraz współpracy z Niemcami i Rosją. Działania powyższe zostały całkowicie podporządkowane ambicjom politycznym w walce wyborczej i propagandowej o władzę na szczeblu ogólnopolskim. Z kolei rząd PO/PSL, a zwłaszcza premier i minister spraw zagranicznych, każdorazowo w publicznych wystąpieniach nadmiernie eksponowali swoją działalność, zwłaszcza w polityce integracji europejskiej, jako niekończące się pasmo własnych zasług i sukcesów dla Polski. Zarówno koalicja rządząca, jak też największa partia opozycyjna, nie są zdolne do podjęcia na forum parlamentarnym oraz w mediach merytorycznej oraz obiektywnej dyskusji wokół rzeczywistych problemów i wyzwań międzynarodowej roli Polski na początku drugiej dekady XXI w. Powstała sytuacja nie sprzyja też umacnianiu i poszerzaniu pełnej aktywności Polski na arenie międzynarodowej [Zięba, 2011/1–2, t. 43].

Rozdział 2

MARCIN LASOŃ

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej (1989–1999)

Z chwilą rozpoczęcia przemian demokratycznych w 1989 r. i związanych z tym konsekwencji, Polska w swojej polityce wschodniej stanęła przed poważnymi wyzwaniami, a szerzej, w polityce wobec państw całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej, które powstawały na gruzach dawnego bloku wschodniego. Chodziło nie tylko o wyjście z istniejących struktur służących przez ZSRR kontroli nad Polską i innymi krajami regionu, ale i o ułożenie stosunków z państwami, które także przechodziły proces transformacji. Dodatkowo zaś wkrótce okazało się, że podział Czechosłowacji, a przede wszystkim rozpad ZSRR i Jugosławii, uczyni koniecznym ułożenie relacji z nowo powstałymi państwami, w tym z sąsiadami Polski. Dodając do tego aspiracje uczestnictwa w organizacjach zachodnich i wynikające z tego przekonanie o potrzebie współpracy na tej drodze z innymi państwami regionu, także poprzez formy instytucjonalne, otrzymamy skomplikowany obraz znaczących wyzwań i działań Polski w tym regionie, których wyprowadzenie wojsk radzieckich było tylko jednym z wielu problemów, przywracając jednak przez to jej faktyczną pełną suwerenność.

Tym zagadnieniom poświęcimy ten rozdział.

2.1. Polska wobec regionalizmu w Europie Środkowej

Decydując się na prozachodni kierunek polityki zagranicznej i bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny w kalkulacjach rządzących uwzględniany był jeszcze jeden niezwykle istotny obszar interesów Polski. Chodziło o Europę Środkowo-Wschodnią, której państwa znajdowały się w podobnym położeniu geopolitycznym, co Polska. Było to związane nie tylko z geografą, ale także wspólną historią wcześniejszych 45 lat, którą cechowało podporządkowanie ZSRR i przynależność do właściwych temu organizacji – Organizacji Układu Warszawskiego (UW) i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Celem Polski związanym z tym obszarem było jego upodmiotowienie i ewentualne wspólne działania na rzecz realizacji głównej idei – prozachodniej, a także wsparcie wszystkich państw, szczególnie tych powstałych po upadku ZSRR, w ich demokratyzacji i trwałym podążaniu w kierunku zachodnim. W ten sposób na mapie Europy miał pojawić się obszar, który nie był już „Wschodem”, a częścią wyodrębnioną, samodzielną i prącą do członkostwa w strukturach zachodnich. Możliwe także, że w ramach niego będą liderzy, którzy wspólnie osiągną ten cel szybciej i wśród nich miała być Polska. Były to cele oczywiste z punktu widzenia położenia geopolitycznego Polski i chęci przesuwania stabilnych granic państw europejskich jak najdalej na Wschód. Politykę określano mianem „nowego regionalizmu”, a jej efektów możemy wypatrywać w postaci różnych organizacji, jakie Polska współtworzyła bądź do których wchodziła. Warto zacząć od najistotniejszej, przynajmniej z założenia.

Należy zauważyć, że nie tylko Polska myślała o współpracy regionalnej w dążeniu do Zachodu. Podobnie myślano w Czechosłowacji i na Węgrzech. Jednak pierwsze spotkanie dotyczące tej problematyki, zorganizowane w kwietniu 1990 r. w Bratysławie, nie przyniosło efektu, co najogólniej rzecz ujmując, wynikało z partykularnych interesów zainteresowanych krajów i obaw, że problemy innych obciążą je w szybszej drodze na Zachód. Warto to podkreślić od razu, ponieważ kwestia ta okaże się niezwykle ważna w toku rozwoju współpracy i będzie jej podstawowym ogranicznikiem. Podobnie zresztą, jak dyskusje o miejscu i roli Polski, której dominacji się obawiano, a która chciała odgrywać rolę lidera tego obszaru świata.

Przekonania o potrzebie współpracy i jej korzystnych efektach zaczęły zamieniać się w czyny na przełomie 1990 i 1991 r. Punktem kulminacyjnym stało się spotkanie przywódców Polski, Czechosłowacji i Węgier w lutym 1991 r. w Wyszehradzie. Warto podkreślić, że jedną z przyczyn, która

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

skłoniła ich do współpracy było rozwiązanie UW i RWPG oraz konieczność wypełnienia próżni, jaka powstała w tej części Europy. Kluczowy zaś motyw i cel ujawnia już nazwa deklaracji, jaką podpisano w Wyszehradzie: „W dążeniu do integracji europejskiej”. W ten sposób pokazywano także, że zainteresowane kraje potrafią się porozumiewać i będą w stanie sprostać wyzwaniom, jakie są związane z członkostwem w organizacjach zachodnioeuropejskich. Temu też miały służyć inne obszary współpracy – przede wszystkim w ramach relacji międzyludzkich i organizacji pozarządowych. Oddawało to znaczenie praw człowieka oraz (co istotne) nie stwarzało problemów politycznych dla zainteresowanych stron. Od tej chwili rozpoczęła się współpraca trzech państw w ramach tzw. **Trójkąta Wyszehradzkiego** i ta nazwa zaczęła obowiązywać jako jej określenie. O tym, że zdecydowanie przyspieszyła świadczyło szybkie zorganizowanie kolejnego szczytu przywódców państw tego ugrupowania. Odbył się on w październiku 1991 r. w Krakowie. Przy tej okazji podpisano także umowy dobrosąsiedzkie z Czechosłowacją i Węgrami. Kolejny szczyt odbył się w maju 1992 r. w Pradze. Było to jednak przyspieszenie krótkotrwałe. Bowiem wraz z rozwojem działań na rzecz zbliżenia z Zachodem poszczególne państwa członkowskie zaczęły postrzegać się nie jako wspólnotę, która zintegruje się łatwiej w całości, ale widzieli w pozostałych członkach obciążenie dla swoich aspiracji. Było to szczególnie widoczne w polityce Czechosłowacji, która uważała, że ma najlepszą sytuację społeczno-gospodarczą i to ona będzie faktycznym liderem tego regionu, który jako pierwszy przystąpi do Unii Europejskiej. Z chwilą rozpadu Czechosłowacji nastąpiła zmiana nazwy na Grupę Wyszehradzką. Nie wpłynęło to jednak w żaden sposób na pokonanie istniejących barier i ugrupowanie działało jedynie jako forum konsultacji. Próby instytucjonalizacji podejmowane przez Polskę nie powiodły się z podawanych już wcześniej generalnych powodów trudności w funkcjonowaniu współpracy wyszehradzkiej. Do osiągnięć w początkowym okresie istnienia Grupy zaliczyć jednak można m.in. utworzenie Euroregionu Karpackiego czy powołanie w grudniu 1992 r. w Krakowie **Środkoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu** (CEFTA), do której w przyszłości dołączały także inne państwa regionu – zatem stała się tym, czym członkowie Grupy nie uczynili współpracy wyszehradzkiej – miejscem otwartym na inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej i instrumentem rozwoju handlowego na czas przejściowy prowadzący do członkostwa w UE. W kolejnych latach to ten środek współpracy odgrywa najistotniejszą rolę, natomiast Grupa Wyszehradzka pozostaje tylko dyplomatyczną dekoracją pozbawioną większego praktycznego znaczenia. Było tak także dlatego,

że doszło do zmian politycznych w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech. Szczególnie Czesi demonstrowali, że do Unii chcą iść sami, bo szybciej się do niej dostaną. Natomiast w wypadku NATO traktowali współpracę z Polską jako użyteczną i byli gotowi wykorzystywać w sposób ograniczony istniejące mechanizmy. I to właśnie dzięki współpracy w obszarze bezpieczeństwa, a więc w szczególności na drodze do NATO, Grupa Wyszehradzka przetrwała ten trudny dla niej okres połowy lat 90.

Inną organizacją, której powstanie inicjowała Polska, była **Rada Państw Morza Bałtyckiego**. Stworzona w 1992 r. przez Niemcy i Danię na szczycie w Kopenhadze, chociaż jej źródła można już szukać w 1990 r. w inicjatywie polsko-szwedzkiej i pierwszym spotkaniu poświęconym utworzeniu odpowiedniej organizacji. Wśród celów działalności wskazywano najogólniej bezpieczeństwo regionu Morza Bałtyckiego, a w sposób bardziej szczegółowy – wspieranie instytucji demokratycznych (zatem wsparcie transformacji ustrojowej w państwach byłego bloku wschodniego), współpracy gospodarczą, w kwestiach humanitarnych, kultury, edukacji, turystyki, transporcie i przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Ten ostatni obszar można uznać za kluczowy, co potwierdzono przy okazji zmian organizacyjnych w 2008 r. i przyjęcia listy priorytetów, na której ochrona środowiska znalazła się na pierwszym miejscu. Stosunkowo wysoko zapisano także współpracę energetyczną. Polska jest aktywnym członkiem i co warto zaznaczyć, w tej samej organizacji regionalnej współpracuje także z Rosją, a obserwatorem jest Ukraina. W interesującym nas okresie przewodniczyła pracom Rady w latach 1995–1996 i starała się ukierunkować jej działania na kwestie użyteczne do jej przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej. Potwierdzało to więc przyjęty przez Polskę kierunek polityki i jej instrumentarium.

Skoro Polska była członkiem organizacji na północy regionu, to można także poszukiwać czegoś w jego południowej części. Znajdziemy tam Inicjatywę Czterostronną (Quadrangone) stworzoną w 1989 r. przez Austrię, Jugosławię, Węgry i Włochy. Po przystąpieniu Czechosłowacji, a dalej Polski (1991 r.) zmieniała nazwy i ostatecznie znamy ją jako **Inicjatywę Środkowoeuropejską** (od 1992 r.). Idea jego utworzenia należała do Włoch, które dostrzegały powstającą próżnię jako efekt rozpadu Bloku Wschodniego i chciały ją wypełnić, zapewniając także stabilność całemu regionowi i dbając w ten sposób o bezpieczeństwo Zachodu. Tym samym także uważały, że ubiegną Niemcy w rywalizacji o wpływy w tej części świata. Polska była aktywnym członkiem ugrupowania i dążyła do poszerzania jego składu, co doprowadziło do członkostwa kilkunastu państw regionu. To przyczyniło się do stagnacji i trudności w zajmowaniu wspól-

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

nego stanowiska. Nadto, brakowało środków, które służyłyby realizacji celów tworzonych instytucji. W praktyce więc ugrupowanie zaczęło pełnić rolę fasadową, zajmując się szeroko pojętym rozwojem współpracy państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej z Zachodem. Polska przewodniczyła pracom w 1995 r. Jedynym z jej efektów, wraz z dalszymi staraniami, było doprowadzenie do przyjęcia w 1996 r. Albanii, Białorusi i Ukrainy. Nie zmieniło to sytuacji, a jedynie pogłębiło marazm w funkcjonowaniu organizacji.

2.2. Rola Polski w konflikcie jugosłowiańskim

Kwestia wydarzeń na Bałkanach i ich znaczenia dla bezpieczeństwa Polski poruszana była w sposób ogólny w szerszym kontekście bezpieczeństwa europejskiego. Dlatego odnaleźć ją możemy w dokumentach z obszaru bezpieczeństwa narodowego, które wspominają, że zagrożeniem dla niego są konflikty międzynarodowe toczone w pobliżu Polski, w tym w szczególności konflikty na Bałkanach i ich konsekwencje (choćby destabilizacja polityczna południa Europy czy uchodźstwo). Polska polityka zagraniczna nie była jednak w tym czasie zdolna do dużej aktywności na tym polu. Trzeba przyznać, że w istniejącym spektrum jej celów głównych, ta kwestia nie była widoczna. Można stwierdzić, że pokój na Bałkanach był jednym z celów operacyjnych (drugoplanowych), który wpływał na osiągnięcie celów podstawowych – zapewnienia bezpieczeństwa, ze szczególną rolą członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej oraz korzystnych relacji ze Wschodem, gdzie widziano największe zagrożenie. Dodatkowo zaangażowanie na Bałkanach miało podnosić prestiż Polski na arenie międzynarodowej, co nie jest jednak obszarem priorytetowym. Dlatego Polska ograniczała swoje zaangażowanie do uznawania roli UE i NATO w rozwiązywaniu konfliktu na Bałkanach. Sama wysuwała niewiele inicjatyw, zazwyczaj o charakterze symbolicznym lub nawiązującym do propozycji zachodnich np. wprowadzenia sił pokojowych, w tym i stworzenia takowych w ramach KBWE, zastosowanie mediacji itp. Jej polityka była zatem ograniczona, a większe zainteresowanie widoczne było w sytuacjach szczególnych. Taką było np. powołanie Tadeusza Mazowieckiego na stanowisko specjalnego sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ ds. naruszania praw człowieka w byłej Jugosławii w 1992 r. (funkcję pełnił do 1995 r., kiedy to zrezygnował w proteście wobec bezczynności państw zachodnich w sprawie zbrodni wojennych dokonywanych w wojnie w Bośni i Hercegowinie), czy przewodnictwo w OBWE w 1998 r. akcentujące problem konfliktu w Kosowie. Wskazy-

wało to bowiem na możliwość zaangażowania Polski, właśnie w obszarze, który ze względów historycznych był jej tak bliski.

Należy tu przybliżyć w sposób syntetyczny stanowisko i działania Polski w sprawie najważniejszych wydarzeń na Bałkanach do 1999 r. [zobacz szeroko na temat całokształtu: Podgórska, 2013].

■ W oparciu o zasadę samostanowienia narodów uznawała niepodległościowe dążenia Chorwacji i Słowenii, a potem kolejnych części Jugosławii, za uzasadnione, jednak negowała siłę jako środek ich realizacji, opowiadając się za pokojowym rozstrzygnięciem istniejących dążeń, zatem z poszanowaniem praw człowieka i zapewnieniem przestrzegania praw mniejszości narodowych. Polska podążała przy tym z głównym nurtem opinii międzynarodowej (stanowisk organizacji międzynarodowych i najważniejszych państw, o czym już wspomniano), dlatego ostrożnie zareagowała na ogłoszenie niepodległości przez Chorwację i Słowenię wskazując na konieczność poszanowania zasady nienaruszalności granic, a ich zmiany tylko po porozumieniu w gronie wszystkich zainteresowanych stron. Tym samym jedność Jugosławii miała trwać tak długo, jak długo nie będzie zgody między jej częściami składowymi i w jej efekcie nie powstaną nowe państwa. To miało uchronić Europę przed destabilizacją z powodu krwawego podziału Jugosławii, a tym samym nie wpłynąć szkodliwie na jej bezpieczeństwo. Dlatego też strona Polska potępiała siłowe próby utrzymania w składzie Chorwacji i Słowenii (co od razu miało miejsce) przy jednoczesnym odmawianiu im prawa do jednostronnego ogłaszania niepodległości. Natomiast popierała wysiłki EWG i KBWE na rzecz pokojowego załatwienia sprawy, przede wszystkim zakończenia działań zbrojnych. I tutaj po raz kolejny widzimy, że wpisywała się tym samym w główny nurt działań organizacji międzynarodowych, szczególnie popierając te, do których aspirowała. W ten sposób faktycznie Polska uzależniała swoje stanowisko od organizacji międzynarodowych, a w praktyce od innych państw, grających w nich pierwsze skrzypce. Dlatego nie dała się przekonać odwiedzającym Polskę ministrom spraw zagranicznych Słowenii i Chorwacji w październiku i listopadzie 1991 r. i nie uznała ich niepodległości wskazując na potrzebę zgody w tej kwestii całej społeczności międzynarodowej. Ze strony EWG zgoda taka zapadła po jednostronnym akcie uznania niepodległości obu byłych republik jugosłowiańskich przez Niemcy w grudniu 1991 r. Po tym kroku zrobiła to reszta Wspólnoty, a Polska w ślad za nimi – w kwietniu 1992 r. Wywołało to sprzeciw Jugosławii, jednak przy zastosowanej polityce faktów dokonanych nie miał on większego znaczenia, a jedynie komplikował relacje dyplomatyczne pomiędzy oboma

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

państwami. Tym bardziej, że od 1992 r. zaczyna funkcjonować Federalna Republika Jugosławii, w której główną rolę odgrywa Serbia. Relacje z nią stają się w praktyce wyznacznikiem relacji z tym, co pozostało i pozostanie po byłej Jugosławii w następnych latach.

- Na tej samej zasadzie uznano niepodległość Bośni i Hercegowiny w kwietniu 1992 r., po ogłoszeniu tego faktu przez kraje Wspólnoty Europejskiej i USA. Podobnie rzecz miała się z uznaniem niepodległości Macedonii, co nastąpiło w grudniu 1993 r., po uznaniu przez państwa UE. Przy tym czyniono to pod nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii. Było to wymuszone sporem macedońsko-greckim i brakiem zgody Grecji na stosowanie nazwy Republika Macedonii. Dlatego proces ten trwał dłużej niż w wypadku innych państw.
- Wraz z rozwojem wojny w Bośni i Hercegowinie, Polska potwierdzała swoje poparcie dla sankcji międzynarodowych i planów pokojowych przedstawianych przez zachodnich wysłanników. Wskazywała także, że jest przeciwna podziałowi Bośni i Hercegowiny i popiera jej funkcjonowanie w istniejących granicach. Warto wspomnieć, że zarówno władze, jak i opinia publiczna, za głównych odpowiedzialnych za sytuację w Bośni i Hercegowinie, a szerzej, za wojny w byłej Jugosławii, uważały Serbów. Pomijano przy tym politykę i jej konsekwencje dla innych stron, np. Chorwacji. Dla porządku trzeba zauważyć, że oryginalne propozycje Polska przedstawiała na forum Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, gdzie w listopadzie 1992 r. zaproponowała rozważenie statusu neutralności dla BiH. W misji organizacji do USA zaprezentowała koncepcję zagwarantowania autonomii dla Kosowa, co w przyszłości mogłoby pozwolić na uniknięcie katastrofy, jaka miała w nim miejsce. Kwestie te nie zostały jednak podjęte poważnie przez innych uczestników stosunków międzynarodowych. Symbolicznym sukcesem polskiego zaangażowania w sprawę konfliktów na Bałkanach było powołanie stałej grupy roboczej w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej w październiku 1995 r., do spraw odbudowy BiH i Chorwacji, której przewodniczyła Polska.
- Jak już wspomniano, w chwili rozpoczęcia misji przez Tadeusza Mazowieckiego, strona polska zaczęła ją wykorzystywać i przedstawiać jako swój wkład w próby rozwiązywania konfliktów i korzystać z jej efektów do działań propagandowych. Dlatego bardzo silnie podnosiła kwestię ochrony praw człowieka i pomocy uchodźcom (Polska deklarowała chęć ich przyjęcia, niezależnie od narodowości, w 1992 r. podała, że przyjmie czasowo ok. 3 tys. ludzi z BiH, którzy po ustaniu walk wrócą do swojego kraju, zatem nie oferowała stałego pobytu, w głównej mierze ze względów ekonomicznych, dlatego z oferty skorzystało ich niewielu,

w 1992 r. ok. 1500 osób, podczas gdy do państw zachodnich docierały setki i dziesiątki tysięcy), wsparcia humanitarnego (szczególna aktywność Janiny Ochojskiej, założycielki Polskiej Akcji Humanitarnej powstałej w 1994 r., organizującej m.in. konwoje z pomocą humanitarną dla mieszkańców Bośni), jak i działań na rzecz ograniczenia liczby ofiar wojny np. poprzez popieranie projektu utworzenia strefy kontroli lotów na BiH czy gotowość wysłania/zwiększenia zaangażowania własnych żołnierzy w ramach operacji pokojowej. Warto zaznaczyć, że pierwsi polscy żołnierze znaleźli się na Bałkanach w kwietniu 1992 r. w ramach Sił Ochronnych ONZ UNPROFOR w Jugosławii. Polska wysłała ok. 900 żołnierzy i pierwszy raz w historii udziału w misjach pokojowych ONZ był to batalion z zadaniami operacyjnymi. Ponadto kilkudziesięciu wojskowych i policjantów wykonywało inne zadania w ramach sił ONZ. W 1995 r. polskie zaangażowanie wynosiło ok. 1300 ludzi. Widzimy więc, że akurat w tym aspekcie nie było to zaangażowanie symbolicznie, a znaczące i daleko wykraczające poza wcześniejsze misje ONZ z udziałem Polaków. Wynikało to z faktu starania się o członkostwo w NATO i wynikającą z tego konieczność demonstrowania wojskowej gotowości, zaangażowania, zdolności do udziału w operacjach w ramach Partnerstwa dla Pokoju itp. Zatem jeżeli jakiś fragment kwestii jugosłowiańskiej wkraczał w obszar priorytetowy dla polityki zagranicznej, to wtedy mógł liczyć na silne zaangażowanie Polski, niezależnie od ograniczonych środków (ekonomicznych czy technicznych).

- Po wejściu w życie porozumienia z Dayton kończącego wojnę w BiH w 1995 r. odpowiednia rezolucja RB ONZ w grudniu 1995 r. przekazała odpowiedzialność za wojskową jego stronę NATO. Utworzono siły implementacyjne IFOR, które miały zapewnić przestrzeganie zawieszenia broni, przeprowadzać zbiórkę uzbrojenia, wspierać działanie instytucji cywilnych itp. Polska zamierzała angażować się zarówno w wojskową, jak i cywilną implementację porozumienia z Dayton. Jak już wspomniano, wynikało to z dążenia do UE i NATO, i związanego z tym popierania działań tych organizacji, i ich członków. Dodatkowo, chęci wykazania się jako członek stowarzyszony z UE i kandydat do członkostwa w NATO, będący członkiem Partnerstwa dla Pokoju, które było do niego przedsięwzięciem. Nie powinno więc dziwić, że polskie wojsko znalazło się także w misji IFOR, podczas której miało nie tylko wykazać polską solidarność z przyszłymi sojusznikami, ale także pokazać, jak wiele jest warte i że potrafi z nimi współpracować. Widzimy także, że wojsko było w tym wypadku podstawowym instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w cieniu pozostawały zaś instrumenty

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

polityczne i ekonomiczne. Dla porządku warto podkreślić, że polscy żołnierze w sile batalionu działali przez rok w ramach Brygady Nordyckiej (z Danią, Norwegią, Szwecją i Finlandią), która wchodziła w skład dywizji amerykańskiej. Po zakończeniu mandatu IFOR, ze względu na nadal niestabilną sytuację w BiH utworzono Siły Stabilizacyjne SFOR, w skład których także znaleźli się polscy żołnierze w sile ok. 500 ludzi, w składzie Brygady Nordycko-Polskiej, a od 1999 r. Nordycko-Polskiej Grupy Bojowej SFOR przejęły zadania i odpowiedzialność swoich poprzedników. Wraz ze zmniejszaniem sił SFOR zmniejszany był także ich polski kontyngent.

- Należy uwzględnić także, że ok. 100 żołnierzy brało udział w misji ONZ we wschodniej Sławonii, wśród nich ok. 50 z jednostki GROM, którzy zajmowali się m.in. chwytem osób podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych. Kontyngent działał do stycznia 1998 r. Polacy byli także zaangażowani w działania OBWE, na potrzeby których kierowali w rejon dyplomatów i ekspertów. Dla porównania trzeba podkreślić, że pomoc ekonomiczna na rzecz odbudowy BiH ze strony Polski, ogłoszona w 1996 r. miała wynieść ok. 3 mln dol. i być realizowana poprzez możliwość zakupu za tę kwotę towarów i usług na rynku polskim, szczególnie w obszarze górnictwa. Jak widać, miało to charakter symboliczny.
- Kolejnym wyzwaniem dla Polski był konflikt w Kosowie. W tym miejscu należy przypomnieć, że relacje między ludnością albańską i serbską oraz ich konsekwencje pozostawały przez długi czas w cieniu innych wydarzeń na Bałkanach. Dlatego często można spotkać opinię, że społeczność międzynarodowa, w tym Polska, zbyt późno zaczęła się zajmować wyzwaniami z tym związanymi i to był jeden z powodów, który w konsekwencji doprowadził do konieczności zbrojnej interwencji NATO w Kosowie w 1999 r. Jednym z koronnych argumentów w tej sprawie jest to, że porozumienie z Dayton nie odnosiło się w żaden sposób do Kosowa. To zaś oznaczało dla części Albańczyków, że pokojowe środki walki o własne prawa zawodzą i należy sięgnąć po inne, radykalne rozwiązania. Z drugiej zaś strony, strona serbska będąca gwarantem pokoju na Bałkanach, którym w praktyce czyniło porozumienie z Dayton, uznała, że ma mandat do dowolnych działań w swej prowincji. Generalnie można stwierdzić, że na początku drugiej połowy lat 90. Polska uznawała, że Kosowo powinno pozostać w składzie Serbii, ale winna ona zapewniać przestrzeganie praw mniejszości narodowych i zagwarantować autonomię prowincji (bo takowa była, a mniejszość albańska w Kosowie stanowiła zdecydowaną większość jego mieszkańców). Niestety wraz z postępującym radykalizmem obu stron, pokojowe formy zakończenia

konfliktu stawały się nierealne. Począwszy od 1997 r. nasilały się walki pomiędzy Albańczykami a Serbami, którzy prowadzili także działania wobec ludności cywilnej, bo faktycznie mieliśmy do czynienia z wojną partyzancką. W tej sytuacji społeczność międzynarodowa nie miała już wyboru, bo wraz z doniesieniami o uchodźcach i ofiarach cywilnych społeczeństwa wymuszały zainteresowanie rządów. Polska znajdowała się w głównym nurcie państw, domagając się szerokiej autonomii dla Albańczyków i wskazując na Serbów jako winnych tragicznej sytuacji w prowincji. Tym samym popierała także działania organizacji międzynarodowych w tych kwestiach (OBWE, UE czy NATO). W 1998 r. Polska objęła przewodnictwo w OBWE, a to wymusiło na niej aktywniejszą postawę i zaangażowanie w próby rozwiązania konfliktu kosowskiego. Bronisław Geremek będący wtedy Ministrem Spraw Zagranicznych RP przedstawiał plany oparte generalnie na wskazanych wcześniej założeniach, z podkreśleniem poszanowania integralności terytorialnej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Geremek, „noszący kapelusz OBWE”, aktywnie kontaktował się z ministrami zagranicznymi innych państw, organizacjami międzynarodowymi i bezpośrednio zainteresowanymi stronami, co wpływało na podnoszenie prestiżu Polski na arenie międzynarodowej. Niestety, mimo wysiłków i pewnych sukcesów, jak wprowadzenie obserwatorów OBWE do Kosowa, dynamika wydarzeń była tak duża, jak interesy niektórych krajów i nie udało się jej zatrzymać. Podkreślimy przy tym, że nie była to porażka Polski jako kraju przewodniczącego OBWE, a tej organizacji jako takiej, która nie miała skutecznych mechanizmów pozwalających na osiągnięcie sukcesu i niedopuszczenie do rozwiązań siłowych.

Wreszcie o sytuacji w Kosowie zadecydowała interwencja zbrojna NATO rozpoczęta 24 marca 1999 r., a więc raptem 12 dni po tym, jak Polska stała się jego członkiem. Polska popierała działania NATO uznając, że Sojusz broni praw człowieka, wyczerpano wszystkie środki pokojowego rozwiązania konfliktu, wskazano jako winną niepowodzeń stronę serbską i przyjęto, że Sojusz nie może ograniczać swojej roli jedynie do obrony terytorium krajów członkowskich w razie ataku na którekolwiek z nich, ale także musi aktywnie dbać o ich bezpieczeństwo eliminując zagrożenia, jakie wokół niego powstają. Polska przyjęła także, że złamanie prawa międzynarodowego, którego dopuszczało się NATO, było usprawiedliwione wyższymi racjami – ochroną praw człowieka. To oznaczało, że Polska uznaje prymat praw człowieka (szczególnie ochrony przed ludobójstwem) ponad innymi wartościami, takimi jak np. suwerenność i nie mieszanie się w sprawy wewnętrzne innych państw. Tym samym, bardzo

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

silnie wspierała USA. Wynikły z tego istotne konsekwencje w przyszłości, w tym użycie Wojska Polskiego w Kosowie, co już zapowiadano w 1998 r. ze względu na kluczową fazę zabiegania o członkostwo w NATO i chęć pokazania, że Sojusz podejmując akcję zbrojną może liczyć na wsparcie Polski. Ostatecznie, nie wzięła ona udziału w interwencji NATO, bo miała ona charakter lotniczy, a Polska nie dysponowała odpowiednimi środkami. Natomiast później wysłała wojska lądowe, które działały w ramach sił KFOR zapewniających bezpieczeństwo w prowincji i realizujących mandat przyznany im przez ONZ. Warto podkreślić, że Polska jako członek NATO musiała brać na siebie odpowiedzialność za działania Sojuszu, ponieważ brała bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji przez Sojusz. Trudno tutaj więc mówić o tym, że mogła/może dystansować się od tego, co działo się w związku z interwencją (w praktyce – wojną), jaka rozgrywała się na Bałkanach w 1999 r. i jej konsekwencjami. M.in. dlatego Polska zadeklarowała pomoc uchodźcom i wsparcie humanitarne, chociaż miało ono wymiar symboliczny, bo jak inaczej odbierać deklarację przyjęcia 2 tys. uchodźców i pomocy humanitarnej wielkości 1 mln zł? [Zob. szerzej: *Komunikat po Radzie Ministrów – 30 marca 1999 r.*, www.premiergov.pl].

Działania wojenne skończyła rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ z 10 czerwca 1999 r. przyjęta po wielu wysiłkach dyplomatycznych, w których uczestniczyła także Rosja (wspierająca Serbię), co było bardzo istotne dla ich sukcesu. Od tej chwili Kosowo stało się w praktyce protektorem międzynarodowym, formalnie pozostającym w granicach Serbii, na którego terenie pod flagą ONZ stacjonowały wojska międzynarodowe z przeważającym udziałem sił NATO, w tym Polski (warto pamiętać, że Polska wysłała także kontyngent policjantów wielkości ok. 115 ludzi, którzy pełnili swoją służbę w ramach międzynarodowych sił policyjnych i wykonywali ją bardzo dobrze, służąc w bardzo niebezpiecznych miejscach, takich jak Mitrovica). Dla porządku należy wskazać, że Polska stała się także członkiem o statusie obserwatora, Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej utworzonego 10 czerwca 1999 r., którego celem była pomoc państwom bałkańskim w tworzeniu instytucji demokratycznych, odbudowie gospodarki i zapewnienie bezpieczeństwa w regionie. Państwa regionu miały otrzymywać pomoc finansową, a że jak wiemy Polska miała w tej kwestii ograniczone możliwości, to i jej znaczenie w Pakcie było niewielkie. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania założenie udziału Polski w Pakcie przyjęto w styczniu 2000 r. Ograniczało się ono do deklaracji udziału w budowie instytucji demokratycznych, wsparciu procesów transformacyjnych itp., a szły za nim niewielkie kwoty, któ-

rych symbolicznych wielkości nie warto nawet wymieniać (poza 50 mln dol. preferencyjnego kredytu dla Federacyjnej Republiki Jugosławii przyznanego w 2002 r. na zakup towarów i usług w Polsce, podkreślmy jednak, że chodziło o kredyt).

Przedstawione stanowisko i działania Polski na Bałkanach potwierdzają wcześniej stawiane tezy. Rząd polski w praktyce ograniczał się do podążania za głównym nurtem polityki wobec dziejących się tam konfliktów przyjmowanym przez państwa zachodnie, co było zgodne z podstawowymi celami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Swoje zaangażowanie koncentrował na udziale w operacjach wojskowych realizowanych przez ONZ i NATO, a później Unię Europejską. Pozostałe środki polityki zagranicznej wykorzystywane były w sposób bardzo ograniczony, co wynikało z uwarunkowań wewnętrznych (przede wszystkim stanu gospodarki) i określenia rejonu bałkańskiego jako w praktyce marginalnego z punktu widzenia głównych interesów Polski.

2.3. Główne problemy polityki wschodniej

Pośród wielu wyzwań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski po 1989 r. kluczowym była nie tylko reorientacja polityki i dążenia na Zachód, ale także, a może nawet przede wszystkim, wyjście ze struktur Bloku Wschodniego i ułożenie nowych relacji z **ZSRR**, a później jego spadkobiercą – **Federacją Rosyjską** oraz powstającymi na gruzach ZSRR nowymi, niepodległymi państwami. Tylko skuteczne wyjście z dawnego obozu i unormowanie relacji z sąsiadami dawało możliwość aspirowania do nowych struktur. Dlatego polityka wschodnia (bo tak ją się zwykle określa mając na myśli państwa powstałe po upadku ZSRR i ZSRR przed jego upadkiem), szczególnie w latach 1989–1993 odgrywała kluczowe znaczenie dla powodzenia całego procesu transformacji Polski. Jaki znaczący i trudny był (i jest!) to temat, nie miał wątpliwości Minister Spraw Zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, który w listopadzie 1992 r. przedstawił wizję polityki wschodniej, wskazując na jej dokonania i wyzwania [Zobacz szerzej: Skubiszewski, 1997, s. 269–290]. O tym, jak wielkie wyzwanie czekało Polskę świadczyć może przykład stacjonujących na jej terenie wojsk radzieckich, których obecność uniemożliwiała członkostwo w organizacjach zachodnioeuropejskich. Warto więc zacząć od tego problemu.

W początkowym okresie przemian na przełomie 1989/90 r. trudno było prowadzić politykę na rzecz wyprowadzenia wojsk radzieckich z Polski. Pozostawała ona bowiem cały czas członkiem Układu Warszaw-

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

skiego i była zobowiązana do przestrzegania przyjętych zobowiązań. Dodatkowo prezydentem był jeszcze Wojciech Jaruzelski, a resorty siłowe kontrolowali politycy z poprzedniego systemu. Dopiero wraz ze zmianami wewnętrznymi, prezydenturą Lecha Wałęsy i wynikającymi z tego zmianami w rządzie, idea pozbycia się wojsk radzieckich zaczęła nabierać realnego kształtu. Tym bardziej, że kwestia relacji z Niemcami i związanej z tym granicy zachodniej przestawała być problemem. Rzecz jasna, kluczowe znaczenie miał tutaj wątek międzynarodowy, a zatem upadek ZSRR. Bez niego nie byłoby warunków do rozwiązania Układu Warszawskiego, co nastąpiło w pierwszej połowie 1991 r. z inicjatywy Polski, Czechosłowacji i Węgier. Formalnie przestał on istnieć 1 lipca 1991 r., kilka dni wcześniej zlikwidowano RWPG. W ten sposób struktury służące podporządkowaniu ZSRR zniknęły, co otworzyło drogę do dalszych zmian, w tym rozmów o wycofaniu wojsk radzieckich (a wkrótce rosyjskich) z Polski.

Próby rozwiązania występujących problemów były już jesienią 1990 r. Polska zainicjowała rozmowy we wrześniu, a w listopadzie i grudniu odbyły się dwie pierwsze rundy negocjacji. By uzmysłwić sobie skalę wyzwania trzeba podać, że wojska radzieckie liczyły ponad 50 tys. żołnierzy, a wraz z pracownikami cywilnymi i rodzinami w Polsce przebywało ok. 100 tys. ludzi, którzy mieli się z niej wyjechać. Strony napotykały więc na trudności związane z kosztami wycofania, kwestiami organizacyjnymi i innymi (trzeba było ustalić także kwestię tranzytu wojsk radzieckich wycofujących się z Niemiec), które nie były łatwe do rozwiązania w sytuacji np. ograniczeń budżetowych Polski. Warto podkreślić, że musiano brać to pod uwagę, mimo że była to cena za pełną suwerenność, której być nie mogło tak długo, jak długo w Polsce stacjonowały radzieckie wojska. Dlatego strona polska odrzucała żądania wysokich odszkodowań za pozostawiane przez armię radziecką mienie. Dlatego także na początku 1991 r. zablokowała tranzyt wojsk z Niemiec. Tym bardziej, że nie ustalono odpowiednich zasad, a nawet strona niemiecka nie podjęła uzgodnień na ten temat. Stało się to dopiero wiosną 1991 r. i zostało także zaakceptowane przez ZSRR. Był to krok w stronę parafowania w październiku 1991 r. odpowiedniego porozumienia, a udało się to, ponieważ nie rozwiązywało ono kwestii finansowych. Po upadku ZSRR rozmowy były kontynuowane z Rosją, która stawiała kolejne warunki. Polska dyplomacja była w stanie sobie z nimi poradzić i w maju 1992 r. w Moskwie zawarto umowę, na podstawie której wycofanie wojsk rosyjskich (bojowych) miało nastąpić do 15 listopada 1992 r., a pozostałych (pomocniczych) do końca 1993 r. Wraz z nią przyjęto także inne dokumenty regulujące kwestie tranzytu,

majątkowe itp. Podane terminy udało się przyspieszyć i ostatni żołnierze opuszczali Polskę w dniach 16–18 września 1993 r. Dlatego można się także spotkać z informacjami, że ostatni żołnierze opuścili Polskę 17 września, bowiem tego dnia prezydent Wałęsa przyjął i pożegnał delegację generałów, oficerów i pracowników armii radzieckiej. Było to wydarzenie niezwykle symboliczne. W rocznicę wejścia wojsk sowieckich do Polski w 1939 r. armia radziecka wreszcie ją opuszczała, a tym samym Polska stawała się krajem w pełni suwerennym.

Biorąc pod uwagę powyższy przykład nie może dziwić ranga stosunków polsko-radzieckich w pierwszym okresie budowy niepodległego państwa polskiego. Nie może też dziwić, że drugą z kolei wizytą zagraniczną premiera Tadeusza Mazowieckiego był ZSRR (pierwszą – Watykan). Odbyła się ona w listopadzie 1989 r. i obie strony deklarowały, że nowe stosunki będą budowane przy obowiązywaniu pełnej suwerenności i prawa do samostanowienia każdej ze stron. Podkreślano także znaczenie prawdy historycznej i wyjaśnienia spraw dla obu stron trudnych. Było to szczególnie ważne, bo wciąż istniał UW i Polska miała pozostać jego członkiem jeśli taką wolę wyrazi społeczeństwo. Dla znacznej jego części zaś kwestie historyczne i ich wyjaśnienie odgrywały bardzo ważną rolę. Podobnie w wypadku RWPG wskazywano, że konieczne są nowe zasady współpracy, które będą korzystne dla działań na rzecz rozwoju gospodarczego. Innymi słowy, Polska miała przestać być satelitą ZSRR, a przejść do relacji podmiotowych. Wymagało to rozwiązania i uzgodnienia wielu kwestii, zaczynając od dostaw surowców energetycznych i problemu zadłużenia, a kończąc na poznaniu prawdy o zbrodni katyńskiej. I tak od 1990 r. oba państwa, z inicjatywy ZSRR, przeszły na rozliczenia dewizowe, które pokazały, że to strona polska miała towary bardziej wartościowe od tych, jakie kupowała w ZSRR. Wraz z ograniczeniami importowymi po stronie wschodniej (na skutek decyzji ZSRR eksport z Polski zmalał o 50%) polscy przedsiębiorcy musieli orientować się na Zachód, co przyspieszyło proces transformacji gospodarczej. Przyspieszyło także proces prowadzący do rozwiązania RWPG, którego istnienie straciło rację bytu. Jednocześnie wraz z postępującym procesem rozpadu ZSRR Moskwa stawała się coraz słabsza. Polska dostrzegała tę sytuację i minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski zaczął prowadzić politykę wschodnią w sposób dwutorowy – z jednej strony wobec ZSRR, z drugiej, wobec poszczególnych republik radzieckich, wliczając w to Federację Rosyjską, w której, w ramach tej polityki, złożył pierwszą wizytę w październiku 1990 r. W czasie jej trwania podpisano Deklarację o przyjaźni i dobrośsąsiedzkiej współpracy pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską, która

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

w czerwcu 1990 r. ogłosiła suwerenność. Polski minister odwiedził także Kijów i Mińsk.

Nieco wcześniej, bo we wrześniu 1990 r., Polska wystosowała wniosek o rozmowy w sprawie wycofania wojsk radzieckich z Polski. Problem ten dominował najbliższy okres relacji i znacznie je utrudniał. Ponadto istniał szereg kwestii gospodarczych, historycznych i politycznych, które przedłużały pracę nad traktatem o stosunkach dwustronnych, który faktycznie kończyłby obowiązywanie układu podpisanego jeszcze przez PRL i czyniącego z Polski satelitę ZSRR. W ten sposób nowa umowa kończyłaby czas podległości i realizowałaby ideę upodmiotowienia w przestrzeni prawnej. Warto zaznaczyć, że ZSRR starał się zapisać w traktacie zakaz uczestnictwa Polski w sojuszach z państwami, które druga strona uznaje za wrogie. Do tego jednak nie doszło. Układ został paraflowany w grudniu 1991 r., a podpisany w maju 1992 r. – było to możliwe dzięki pominięciu szeregu kwestii spornych, w każdym z wymienianych obszarów współpracy. Mowa już o relacjach faktycznie z Federacją Rosyjską, która stała się sukcesorem ZSRR. Zatem układ w sensie ogólnym mówił o kierowaniu się zasadami prawa międzynarodowego, rozwoju współpracy w różnych obszarach i konsultacjach w celu rozstrzygania kwestii spornych. Od tego momentu Polska faktycznie przedstawiała być satelitą Moskwy.

Wydawało się, że współpraca będzie rozwijała się dobrze. W sierpniu 1993 r., podczas wizyty Borysa Jelcyna, prezydenta FR w Polsce, podpisano szereg układów dwustronnych m.in. o handlu i współpracy gospodarczej, dostaw gazu do Polski i budowy gazociągów tranzytowych, współpracy w zakresie kultury, sztuki czy ochrony środowiska. Co istotne, prezydent Jelcyn uznał także, że Rosja nie ma nic przeciwko przystąpieniu Polski do NATO, co było efektem wieczornych, jeszcze nieoficjalnych rozmów z prezydentem Wałęsą. Odpowiednie zdanie zostało wpisane do oficjalnego komunikatu z wizyty, wbrew staraniom innych polityków rosyjskich, którzy dostrzegali konsekwencje takiego zapisu. Było to oświadczenie przełomowe i brzemienne w skutkach. Oznaczało bowiem, że Rosja pogodziła się z udziałem Polski w Sojuszu, czemu wcześniej kategorycznie się sprzeciwiała [Zobacz szerzej: Skubiszewski, 1997, s. 31–39].

Strona rosyjska tłumaczyła później oświadczenie Jelcyna jako pomyłkę i przystąpiła do wycofywania się z niej. Zrobił to także sam Jelcyn w specjalnym liście do przywódców Zachodu. Rosja powróciła do swego sprzeciwu i celowo zaczęła pogarszać relacje z Polską, by tym sposobem zmienić ich klimat i utrudnić jej starania o członkostwo w organizacjach zachodnich. Rzecz jasna strona polska musiała temu przeciwdziałać starając się o poprawę relacji, przekonując Zachód, że sprzeciw Rosji nie po-

winien być dla niego wiążący i wskazując, że Rosja nie powinna odbudowywać swojej imperialnej pozycji. W związku z tym Polska musiała także wspierać niezależność krajów byłego ZSRR. To zaś powodowało kolejne konflikty z Rosją i tym samym wzajemne relacje można określić jako dynamiczne i trudne. Stosunki pogarszały się przez prozachodnią politykę Polski, a Rosja jako alternatywę przedstawiała oparcie polityki bezpieczeństwa na systemie KBWE i swoich gwarancjach bezpieczeństwa. Jak widać, były to stanowiska skrajne, nie do pogodzenia, dlatego próby polskich inicjatyw dyplomatycznych w kierunku Rosji były skazane na niepowodzenie. Z drugiej zaś strony trzeba pamiętać, że Rosja celowała nie tylko w Polskę, ale w cały region Europy Środkowo-Wschodniej i jego prozachodnie dążenia. Swoją politykę uniemożliwienia im członkostwa w organizacjach zachodnich prowadziła przede wszystkim wobec państw zachodnich, starając się je przekonać, że nie powinny przyjmować państw z tego regionu. W ten sposób zarówno Polska, jak i inne kraje były przedmiotem rozgrywki politycznej pomiędzy Rosją a Zachodem. Przykładem sukcesu i skuteczności rosyjskiej polityki niech będzie utworzenie Partnerstwa dla Pokoju, które miało przedłużyć proces rozszerzenia NATO, z perspektywy rosyjskiej wręcz odłożyć go do nieokreślonej przyszłości. Wykorzystała tutaj amerykańskie, a szerzej zachodnie niezdecydowanie, politykę administracji prezydenta USA Wiliama Clintona pod hasłem „Russia first” i związane z nią obawy o upadek projektu demokratyzacji Rosji i powrotu do władzy twardogłowych, czemu rzekomo miało sprzyjać przyjęcie nowych państw do NATO. Jak się jednak okazało, kalkulacja na odłożenie rozszerzenia sprawdziła się tylko częściowo, bowiem opóźniła je jedynie o kilka lat.

Polska była więc przedmiotem, który jak wiemy, po zakończeniu zimnej wojny niezwykle starał się o swoje upodmiotowienie. Rosja w swych rozgrywkach wykorzystywała także wewnętrzne podziały polskiej sceny politycznej i sprzyjające jej środowiska SLD i PSL, które w 1993 r. utworzyły koalicję rządzącą. Na drugim biegunie umieszczała prezydenta Wałęsę i jego ośrodek władzy, który określała jako rusofobiczny. Wykorzystywała ten podział na arenie międzynarodowej i w relacjach dwustronnych, doprowadzając do licznych trudnych sytuacji charakteryzujących złe stosunki w latach 1994–1995 (np. brak wizyty prezydenta Rosji z okazji 50-lecia wyzwolenia obozu w Oświęcimiu, a z drugiej strony prezydenta Polski w Moskwie z okazji 50-lecia zakończenia II wojny światowej). Niezależnie od tego poprawiały się korzystne dla obu stron stosunki handlowe. W 1995 r. rozwiązano kwestię zadłużenia (opcją zerową) oraz podpisano porozumienie o budowie gazociągu jamajskiego w Pol-

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

sce, a w 1996 r. wielki kontrakt gazowy, który na lata uzależnił Polskę od dostaw z Rosji. Ze względu na kryzys gospodarki rosyjskiej w następnych latach bilans handlowy był zdecydowanie niekorzystny dla Polski, import surowców energetycznych bowiem trwał, natomiast polskie towary na rynek rosyjski docierały w stopniu ograniczonym.

Poprawę relacji politycznych przyniósł 1996 r. Wizytę w Polsce odbył minister spraw zagranicznych Rosji Jewgienij Primakow, a do Moskwy zaproszono nowego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Celem było unormowanie stosunków wzajemnych. Rosja miała nadzieję, że Kwaśniewski, wywodzący się z dawnego systemu, będzie jej przychylniejszy. Tymczasem potwierdził on kurs prozachodni. Dlatego, mimo lepszego klimatu, stosunki w kolejnych latach nie ulegały poprawie, tym bardziej, że okres 1997–1998 roku to czas intensywnych działań Polski na rzecz członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Z tych m.in. względów, jak i nieuregulowanych problemów dwustronnych (np. żegluga po Cieśninie Piławskiej) oraz sympatii Polski do sprawy czeczeńskiej, nie odbyła się planowana na 1998 r. wizyta prezydenta Jelcyna w Polsce. Kolejny więc raz relacje ulegały pogorszeniu. Kolejnym powodem do odwoływania/nieodbywania wizyt było poparcie przez Polskę interwencji NATO w Kosowie, co popierająca Serbię Rosja wykorzystała w 1999 r. jako powód do pogorszenia relacji.

Kraje powstające po upadku ZSRR były dla Polski szczególnie ważne. Chodziło bowiem o utrwalenie odrębności i stworzenie obszaru pomiędzy Polską a ZSRR/Federacją Rosyjską, a w przyszłości przesunięcie na nie zewnętrznych granic tzw. Zachodu. Pośród tych państw kluczową rolę odgrywała Ukraina i Białoruś. Jak wspomniano, wizytę jeszcze w republikach w październiku 1990 r. złożył minister Skubiszewski. W wypadku **Ukrainy** zakończyła się ona podpisaniem Deklaracji o zasadach i głównych kierunkach rozwoju współpracy. Jej znaczenie podkreślało także i to, że Polska jako pierwsza uznała niepodległość Ukrainy na początku grudnia 1991 r. Budowę nowych relacji oparto na podpisanym w maju 1992 r. Traktacie o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy. Było to możliwe tylko dzięki temu, że zrezygnowano w nim z nawiązywania do trudnych problemów historycznych, które kładą się cieniem na współpracę polsko-ukraińską i ponad które oba narody i ich elity nie są w stanie się wznieść (np. ludobójstwo na Wołyniu czy „akcja Wisła”). Co jednak istotne, w traktacie odniesiono się do kwestii praw mniejszości narodowych i wskazywano na potrzebę działań na rzecz przełamywania barier historycznych. Intensyfikacja kontaktów następowała wraz z pogarszaniem się relacji polsko-rosyjskich, tak

by od 1993 r. po stronie polskiej zaczęto mówić o „strategicznym partnerstwie” polsko-ukraińskim (za czasu rządów premier Hanny Suchockiej). Miało ono przede wszystkim charakter deklaracyjny, bowiem żadna ze stron nie dysponowała wtedy środkami, które mogłyby wznieść na wyższy niż werbalny poziom. Co więcej, wraz z przejściem władzy przez koalicję SLD–PSL i wynikającą z tego przewagą orientacji prorosyjskiej, trudno było wypełniać je właściwą treścią. Próbę taką podjęto dopiero w 1994 r. poprzez podpisanie deklaracji o zasadach kształtowania polsko-ukraińskiego partnerstwa, a o stosunkach wzajemnych zaczęto mówić jako o „ścisłym partnerstwie”. Nowy prezydent Ukrainy Leonid Kuczma starał się zdynamizować relacje z Polską, co było widoczne szczególnie w 1995 r. Wtedy to np. doszło do utworzenia wspólnego batalionu przeznaczanego do misji pokojowych, a intensyfikacji uległy kontakty bezpośrednie, także między społeczeństwami, a nie tylko politykami. W 1996 r. zaś zaczęto coraz głośniejszymi głosić o „strategicznym partnerstwie”, które wyrażało się we wzajemnym popieraniu członkostwa w organizacjach zachodnich. Ożywieniu sprzyjały bliskie relacje Kuczmy z Kwaśniewskim i odbywające się spotkania. Celem Polski było wprowadzenie Ukrainy do Europy, na początek poprzez uczynienie z niej jednego z krajów Europy Środkowej, a w dalszej perspektywie członka, wraz z całym regionem, organizacji zachodnioeuropejskich. Starano się także rozwiązać kwestie historyczne, czego dowodem było wspólne oświadczenie obu prezydentów w 1997 r. Było jednak na tyle ogólne, że faktycznie nie satysfakcjonowało żadnej ze stron, a brak poważnej reakcji na incydenty zdarzające się po obu stronach (i we Lwowie z polskim cmentarzem i w Polsce dotyczące pomników) sprawiał, że do prawdziwego pojednania było daleko. Obaj prezydenci starali się to zmieniać, czego dowodem były ich liczne spotkania i inicjatywy np. w 1998 r., nie tylko w wymiarze politycznym czy historycznym, ale i kulturalnym (festiwale organizowane przez mniejszość ukraińską i polską itp.). Niestety, nie korzystała na tym gospodarka, bo rozwój współpracy w tym zakresie był bardzo ograniczony i wynikał ze specyfiki gospodarek obu krajów i ich braków, co było widoczne i w handlu, i w inwestycjach.

Jeśli chodzi o **Białoruś**, to w tym przypadku przy okazji wizyty ministra Skubiszewskiego, w październiku 1990 r., nie doszło do podpisania podobnej deklaracji jak z Rosją i Ukrainą. Było to związane ze specyficznym podejściem Białorusi do kwestii rozpadu ZSRR i wynikającymi z tego konsekwencjami. Dlatego tego typu deklarację podpisano dopiero w październiku 1991 r., a stosunki dyplomatyczne nawiązano już po rozpadzie ZSRR w marcu 1992 r. Było to szczególnie ważne ze względu na

Polityka Polski wobec Europy Środkowo-Wschodniej...

liczną mniejszość polską na Białorusi. Zaś z perspektywy geopolitycznej, znaczenie Białorusi dla Rosji, która traktowała ją jako bliski sobie kraj, w znacznej mierze zależny i stanowiący dla niej łącznik z Zachodem. Relacje polsko-białoruskie unormował Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisany w Warszawie w czerwcu 1992 r. Obie strony zadeklarowały m.in. brak roszczeń terytorialnych, gotowość do współpracy na wielu polach, w tym konsultacji w dziedzinie bezpieczeństwa oraz określały prawa mniejszości narodowych. Można uznać, że w pierwszych latach stosunki pomiędzy oboma stronami rozwijały się dynamicznie, nie brakowało inicjatyw, jak np. umowa o współpracy wojskowej z 1993 r., jednak w późniejszym okresie, wraz z narastaniem problemów wewnętrznych na Białorusi i przejściem władzy przez Aleksandra Łukaszukę w 1994 r., ich dynamika znacznie spadła. Białoruś dokonała zdecydowanego zwrotu na Wschód i zaczęła prowadzić politykę prorosyjską. Nastąpił także koniec okresu demokratyzacji na wzór zachodni, a rozpoczął się powrót faktycznie do niedemokratycznej (bo autorytarnej) formy rządów z pełną władzą prezydenta. W efekcie polityki prorosyjskiej Białoruś utworzyła w 1997 r. wraz z Rosją tzw. Zbir – Związek Białorusi i Rosji. Polska polityka zagraniczna, mimo podejmowanych prób (np. wizyta A. Kwaśniewskiego w 1996 r.), była bezradna wobec tego, co działo się u tego ważnego dla niej sąsiada. Było to widoczne w kolejnych latach, a dodatkowo strona polska musiała postępować delikatnie, w obawie o prawa licznej mniejszości zamieszkującej na Białorusi. Można śmiało stwierdzić, że zdano sobie sprawę, że Białoruś pozostanie nie tylko poza nurtem prozachodnim, ale i w kręgu wpływów Rosji, na co zresztą zgadzało się białoruskie społeczeństwo.

W relacjach polsko-litewskich należało na początku pokonać trudności wynikające z zaszłości historycznych oraz polityki Polski wobec dążeń niepodległościowych **Litwy** podczas procesu rozpadu ZSRR. Niezależnie bowiem od pomocy, jaką otrzymywali litewscy politycy i naród, co wyrażało się np. w obecności polskich parlamentarzystów w Wilnie w styczniu 1991 r., kiedy trwały tam walki o gmach telewizji, to Polska była dopiero 17. krajem, który uznał jej niepodległość w sierpniu 1991 r. Dodatkowo znaczna polska mniejszość na Litwie, w obawie przed nacjonalizmem litewskim, nie wspierała w swej masie działań niepodległościowych. To wszystko tworzyło zły klimat do współpracy i jak się okazało, odbiło się także na prawach Polaków na Litwie. W takich warunkach przygotowano jedynie Deklarację o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, którą podpisano w styczniu 1992 r. Widzimy zatem, że był to zdecydowanie mniejszy krok niż w przypadku wcześniej wy-

mienianych państw. Wspominano o rezygnacji z roszczeń terytorialnych, prawach mniejszości i ochronie dziedzictwa kulturalnego. Uregulowanie traktatowe nastąpiło dopiero w kwietniu 1994 r. w Wilnie przez podpisanie Traktatu o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedztwie, co stało się po pokonaniu kolejnych trudności dotyczących historii (zrezygnowaniu przez Litwę z żądania potępienia zajęcia Wileńszczyzny w 1920 r.). Udało się to dzięki uzgodnieniu kompromisowego brzmienia preambuły, która odnosiła się do historii stosunków pomiędzy oboma narodami. Zapisano także prawa mniejszości narodowych, zarówno w odwołaniu do regulacji europejskich, jak i ustaleń wzajemnych w późniejszych umowach np. pisowni nazwisk czy używania języka narodowego w urzędach (stosownych dokumentów strona litewska jednak w przyszłości nie przyjęła!). Ponadto Traktat zawierał standardowe zapisy znajdujące się w tego typu dokumentach, których przykłady już wymieniano (nienaruszalność granic, konsultacje itp.). W ten sposób Polska miała już uregulowane stosunki ze wszystkimi sąsiadami i dzięki temu spełniała jedno z kryteriów członkostwa w organizacjach zachodnich, niezależnie od tego, że zapewniała sobie stabilność granic.

Przyspieszenie w relacjach pomiędzy oboma krajami zaczęło być widoczne wyraźnie od 1995 r. Litwa uznała bowiem, że Polska może być jej adwokatem w drodze do organizacji zachodnioeuropejskich. Odbywały się liczne wizyty i przyjmowano wspólne oświadczenia i deklaracje. Celowały one w prozachodni kierunek polityki obu stron i wspieranie się na tej drodze. Było to w interesie i jednej, i drugiej strony. Jasne było także, że Polska będzie członkiem NATO szybciej niż Litwa, stąd i ta pragmatyczna kwestia służyła Litwinom jako podstawa do rozwoju współpracy. W następnych latach powołano kilka instytucji do współpracy dwustronnej (na poziomie prezydenckim, rządowym i parlamentarnym). Był to wyraz zbliżenia obu państw, a za jego kolejny przykład niech posłuży utworzenie w 1998 r. polsko-litewskiego batalionu do wykorzystania w misjach pokojowych ONZ. Niestety, nie rozwiązano problemów mniejszości polskiej na Litwie, co cały czas odbija się na wzajemnych kontaktach. Podsumowując, zmiany w stosunkach ze wschodem zaczęły następować dopiero po przystąpieniu Polski do NATO. Podstawowy problem przestał bowiem bezpośrednio rzutować na relacje polsko-rosyjskie, a one były kluczowe dla polityki wschodniej. Dlatego jej dalszą analizę czytelnik znajdzie w odrębnej części publikacji.

Rozdział 3

ERHARD CZIOMER

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

3.1. Wybrane problemy współpracy dwustronnej ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia Niemiec oraz USA

Wyżej (zob. rozdział 1) podkreślono już, że zwrot w kierunku zachodnim posiadał pierwszoplanowe znaczenie dla reorientacji polityki zagranicznej Polski po 1989 r. Wynikało to zarówno z doświadczeń historycznych, jak też załamania się „realnego socjalizmu” w PRL i krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz kryzysu wewnętrznego, a następnie upadku ZSRR (1991 r.). Zwrot w kierunku zachodnim był zatem podyktowany przede wszystkim dążeniem Polski do zacieśnienia współpracy z krajami zachodnimi z perspektywą pełnej integracji w strukturach euroatlantyckich. Istotne znaczenie miała także sprawa rozbudowy współpracy dwustronnej z takimi czołowymi krajami zachodnimi jak USA, Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy. Kraje te zasiadały we wszystkich ważniejszych organizacjach finansowo-gospodarczych oraz jako wierzyciele państwowi (Klub Paryski) oraz prywatni (Klub Londyński) miały decydujący wpływ na uregulowanie długu zagranicznego PRL, którego wartość nominalna wynosiła w 1990 r. 46,1 mld dol. Dzięki dobrym stosunkom

oraz porozumienia z tymi krajami oraz pozostałymi wierzycielami nastąpiła kilkakrotna redukcja powyższego zadłużenia (zostało ono ostatecznie przez III RP spłacone w 2009 r. z wyjątkiem 118 mln USD zobowiązań wobec Japonii) [zob. szerzej: Zadłużenie zagraniczne PRL, 5 kwietnia 2009]. Poniżej zostaną przedstawione główne problemy współpracy Polski z Niemcami i USA. Pierwsze wynikały z faktu, że warunkiem niezbędnym przy przystąpieniu Polski do UE było uregulowanie złożonych relacji ze zjednoczonymi Niemcami jako sukcesora RFN i NRD. Po drugie – na drodze do uzyskania przez Polskę gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego przez członkostwo w NATO kluczowe znacznie miało zacieśnienie współpracy z USA.

a) Ewolucja współpracy między Polską a Niemcami do 1998 r.

W ewolucji współpracy polsko-niemieckiej w latach 90. zasadnicze było z jednej strony przezwyciężenie przez Polskę negatywnych uprzedzeń historycznych, a z drugiej gotowość przejścia zjednoczonych Niemiec do bliskiej współpracy z Polską. Wymagalno to na samym początku rozwiązania istniejących trudności oraz stworzenia nowego mechanizmu współpracy wzajemnej. Nowe podstawy traktatowe między Polską a Niemcami zostały ustanowione w latach 1990–1991. Było to możliwe dzięki przełomowi politycznemu w Polsce w lecie 1989 r., który w wyniku obrad Okrągłego Stołu doprowadziło do zmiany układu sił politycznych oraz powstania pierwszego niekomunistycznego rządu w Polsce. W trakcie wizyty w Polsce (9–14 listopada 1989 r.) kanclerz Niemiec Helmut Kohl podpisał z premierem Tadeuszem Mazowieckim wspólną deklarację, nawiązującą w wielu kwestiach do wcześniejszych rozmów PRL–RFN (1988–1989), która w 78 punktach szczegółowo precyzowała główne kierunki dalszej współpracy Polska–RFN w różnych dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i w zakresie kontaktów społecznych. Zburzenie muru berlińskiego 9 listopada 1989 r. i rozpoczęcie dynamicznego procesu kształtowania jedności niemieckiej (1989–1990) postawiły jednak przed Polską i RFN wyzwania związane z ukształtowaniem nowych podstaw traktatowo-prawnych przyszłych stosunków polsko-niemieckich. Zasadniczym postulatem Polski stała się sprawa ostatecznego uznania przez jednoczące się Niemcy polskiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, którą układ normalizacyjny PRL–RFN z 7 grudnia 1970 r. uznawał tylko jako „nienaruszalną obecnie i w przyszłości”, gdyż RFN nie posiadała mandatu do przemawiania w imieniu całych Niemiec i uznawała ją tylko w swoim imieniu. Do końca wiosny rząd federalny, a zwłaszcza kanclerz Kohl, ze względu na tzw. niemieckie pozycje prawne oraz naciski ziomkostw skupionych w Związku Wypędzonych (BdV), uchylał się w trak-

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

cie wizyty od ostatecznego uznania polskiej granicy zachodniej. Była to pierwsza najpoważniejsza kontrowersja między Polską a RFN po wspólnej deklaracji z 16 listopada 1989 r., która wzbudziła szereg emocji i oburzenie w Polsce. Dlatego dyplomacja polska doprowadziła do umiędzynarodowienia powyższej sprawy w ramach rozmów RFN i NRD z czterema mocarstwami (USA, Wielką Brytanią, Francją i ZSRR („2+4”). Polska uzyskała w rezultacie swoich zabiegów następujące dodatkowe gwarancje ostatecznego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej:

- uchwalenie z inicjatywy rządu federalnego przez Bundestag i Izbę Ludową NRD 21 czerwca 1990 r. jednobrzmiących rezolucji, wyrażających zapewnienie, iż zjednoczone Niemcy uznają ostatecznie polską granicę zachodnią;
- uzyskanie przez Polskę, w trakcie obrad konferencji „2+4” w Paryżu, zapewnienia ze strony czterech mocarstw oraz NRD i RFN, że po zjednoczeniu przyszłe granice Niemiec będą całkowicie identyczne z obecnymi granicami NRD i RFN;
- zapewnienie, że po zjednoczeniu stosowny układ Niemiec z Polską o istniejącej granicy polsko-niemieckiej zostanie niezwłocznie podpisany i ratyfikowany przez wybrany nowy parlament ogólnoniemiecki – [por. Barcz, 1994].

Do podpisania powyższego traktatu, składającego się z tytułu, preambuły oraz 15 artykułów, doszło 14 listopada 1990 r. Jego najważniejsze postanowienia to:

- postanowienia artykułu 1., w którym obie strony „potwierdzają istniejącą między nimi granicę”, wymieniając także wszystkie ważniejsze układy zawarte w przeszłości między Polską a dwoma państwami niemieckimi (układ zgorzelecki z NRD z 6 lipca 1950 r. wraz z wykonawczym aktem delimitacyjnym z 27 stycznia 1951 r., umowę o rozgraniczeniu wód terytorialnych między NRD a PRL z 22 maja 1989 r. oraz układ normalizacyjny PRL–RFN z 7 grudnia 1970 r.,
- stwierdzenie w artykule 2, iż „istniejąca między nimi granica jest nie naruszalna teraz i w przyszłości” oraz „zobowiązują się wzajemnie do bezwzględного poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej”;
- oświadczenie w artykule 3, iż obie strony „nie mają żadnych roszczeń i takich roszczeń nie będą wysuwać również w przyszłości”.

W 6 akapitach preambuły obie strony deklarowały między innymi chęć działania na rzecz „trwałego porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami (akapit 6), budowy „europejskiego porządku pokojowego, w którym granice nie będą już dzieliły” (akapit 2). Ponadto, powo-

łano się na postanowienia Aktu Końcowego KBWE z 1975 r. oraz układu „2+4” podpisanego w Moskwie 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, które niejako wzmacniały ostateczny charakter granicy polsko-niemieckiej. Niezwykle nośny i aktualny po dzień dzisiejszy posiada także wymowa zapisu akapitu 5 preambuły, głoszący między innymi, iż „...45 lat minęło od zakończenia II wojny światowej” oraz że „ogromne cierpienia, jakie przyniosła ta wojna, w tym także utrata przez licznych Niemców i Polaków ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia lub wysiedlenia” stanowią „ostrzeżenie i wyzwanie do kształtowania pokojowych stosunków między obu Narodami i Państwami” [zob. *Die deutsch-ponischen Verträge*, 1991, 3].

W tym miejscu warto jednak zauważyć, iż polsko-niemiecki układ graniczny z 14 listopada 1990 r. nie odnosi się bezpośrednio do umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Oznacza to w praktyce, że rząd federalny CDU/CSU/FDP wbrew oczywistym faktom historycznym podtrzymał niemieckie pozycje prawne, że umowa poczdamska nie wiąże Niemiec. Wykładnia taka obowiązywała także kolejny rząd socjaldemokratyczno-zielony SPD/S 90/Z (1998–2005) i wydaje się mało prawdopodobne, aby doszło jej zmiany w najbliższej przyszłości. Jest to bowiem głęboko zakorzeniona niemiecka tradycja prawna. Jest ona o tyle fikcją, gdyż w konsekwencji zakłada, że z punktu widzenia czysto prawnego polska granica zachodnia została uznana dopiero w wyniku podpisania powyższego traktatu oraz jego wejścia w życie po ratyfikacji 16 stycznia 1992 r. Natomiast polska doktryna polityczno-prawna wychodzi z niezmienniej tezy, iż umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. posiada charakter **konstytutywny**. Nie podlegała ona ratyfikacji i weszła w życie w dniu podpisania. Wymienione wyżej układy PRL z NRD i RFN 1950–1951 i 1970 oraz Niemiec z RP z 14 listopada 1990 r. miały zatem jedynie charakter **deklaratywny**. Sprawa powyższa posiada określone konsekwencje dla aktualnych kontrowersji polsko-niemieckich, jak np. w kwestii podwójnego obywatelstwa ludności rodzimej na ziemiach zachodnich i północnych Polski, roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych i innych [por. szerzej, Cziomer, 2005, 247 i nast.].

Na początku 1990 r. sprawą otwartą było zawarcie jednego ogólnego układu polsko-niemieckiego, bądź też podpisanie dwóch odrębnych. W konsekwencji przejęto drugie rozwiązanie, decydując się 17 czerwca 1991 r. na podpisanie w Bonn przez szefów rządów obu państw (H. Kohl i J.K. Bielecki) „Traktatu między RP a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy”. Powstawał w lepszej atmosferze politycznej niż układ z 14 listopada 1990 r., czego wyrazem było chociażby zniesienie przez

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

Niemcy na początku kwietnia 1991 r. obowiązku wiz dla Polaków. Był to drugi układ RFN nowej generacji z krajami Europy Środkowo-Wschodniej po układzie RFN–ZSRR z 9 listopada 1990 r. Składał się on z preambuły, 38 artykułów oraz jednobrzmiącego listu w języku polskim i niemieckim, które wymienili ministrowie spraw zagranicznych w dniu jego podpisania. Najważniejszymi postanowieniami traktatu było:

- wskazanie w preambule na konieczność dążenia do zamknięcia bolesnej przeszłości i nawiązania do pozytywnych tradycji w historii stosunków polsko-niemieckich;
- szczegółowe określenie nowych zasad i form współpracy w aspekcie dwu- i wielostronnym;
- deklaracja poparcia Niemiec dla starań o układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi oraz dla przyszłego członkostwa w tej organizacji, „gdy tylko powstaną ku temu przesłanki” (artykuł 8 ust. 2);
- dążenie do intensyfikacji współpracy gospodarczej (artykuły 8–9);
- przyznanie statusu mniejszości narodowej obywatelom polskim pochodzenia niemieckiego na terenie Polski, a swobody zrzeszania się dla osób pochodzenia polskiego albo przyznających się do języka, tradycji i kultury polskiej (artykuły 20–22) na terenie Niemiec;
- wspieranie różnych form współpracy kulturalnej i naukowej (artykuły 23–32) oraz kontaktów społecznych (artykuły 29–31);
- wzajemne otoczenie opieką i szacunkiem grobów obywateli jednego państwa na terytorium drugiego państwa (artykuł 32) oraz poszerzenie i usprawnienie pomocy prawnej (artykuł 33).

Dodatkowo, we wspomnianych wyżej jednobrzmiących listach ministrów spraw zagranicznych znalazły się kontrowersyjne lub bolesne sprawy, w których obydwie strony nie doszły do porozumienia bądź też miały odmienne interesy i poglądy. Obejmowały one: 1) oświadczenia rządu federalnego o możliwości rozwoju i działalności osób pochodzenia polskiego, żyjących w Niemczech, 2) oświadczenie rządu RP o ułatwieniach osiedlania się Niemców w Polsce w perspektywie przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich, 3) oświadczenie rządu RP o powołaniu do życia i działalności Komisji ds. mniejszości narodowych i etnicznych, która będzie się zajmowała mniejszościami narodowymi, w tym także niemieckiej, 4) odmowa Polski odnośnie dopuszczenia na obszarach tradycyjnego osiedlania się mniejszości niemieckiej wprowadzenia oficjalnych nazw topograficznych w języku niemieckim, 5) wyłączenie spod regulacji traktatowych spraw obywatelstwa i majątkowych.

Traktat powyższy był w wielu wypadkach wynikiem kompromisu, a w innych odzwierciedlał całkowitą rozbieżność stanowisk (np. punkt

5 wymienionych listów), wokół którego kontrowersje trwają po dzień dzisiejszy [por. szczegółowo: Czapliński, 403:424]. Traktat został podpisany na 10 lat i podlega automatycznemu przedłużeniu na kolejne pięćdziesiąt lat, jeśli nie zostanie wypowiedziany na rok wcześniej przez jedną ze stron w formie notyfikacji. Wszedł w życie wraz z traktatem granicznym z 14 listopada 1990 r. po ratyfikacji przez Bundestag 17 października i Sejm 18 października 1992 r. oraz wymiany dokumentów ratyfikacyjnych 16 stycznia 1992 r. [por. dokumentacja: Barcz/Tomala, red., 1992]. Jego pierwsze przedłużenie nastąpiło automatycznie w 2002 r., a następnie w kolejnych ostepach siedmioletnich.

Nowe podstawy traktatowe przyczyniły się jednak generalnie do stopniowej poprawy stosunków polsko-niemieckich. Doprowadzono bowiem do przewyższania urazów i uprzedzeń między elitami politycznymi, ale dokonało się to głównie na szczeblu centralnym, a w mniejszym stopniu na szczeblu regionalnym oraz w płaszczyźnie kontaktów społecznych. Pod koniec lat 90. okazało się bowiem, iż mimo dobrych kontaktów oficjalnych między rządami, parlamentarzystami, niektórymi środowiskami twórczymi, naukowcami itp. nie doszło do zdecydowanego przełomu w stosunkach wzajemnych. Ilustracją tego były na początku lat 90. modne gesty czołowych polityków, zwłaszcza po stronie niemieckiej, propagujących dążenie do „pojednania” względnie „porozumienia” między Polakami a Niemcami. Nieco dalej poszedł polski minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, formułując już w 1990 r. nośne wówczas hasło o konieczności kształtowania polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów”, które w praktyce również nie doprowadziło do przełomu w relacjach wzajemnych. Hasła powyższe spotkały się z krytyką wśród niektórych publicystów polskich i niemieckich, ponieważ miały charakter retoryczny i fasadowy, stanowiąc pewnego rodzaju „zaklęcia rytualne” i nie doprowadzając do rozwiązania narastających problemów w stosunkach wzajemnych. Określano je nawet od połowy lat 90. „kiczem pojednania”, ponieważ nie odpowiadały zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej w obu państwach. Stan powyższy określano niekiedy także „normalnością”, ponieważ rzekomo stosunki wzajemne między Niemcami i Polską nie odbiegały od relacji między innymi państwami.

Nie wnikając w tym miejscu w szereg złożonych kwestii szczegółowych, można się pokusić o dokonanie syntetycznego bilansu współpracy polsko-niemieckiej do końca sprawowania władzy przez koalicję CDU/CSU/FDP do jesieni 1998 r.

- Zawarcie w oparciu o traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. do końca lat 90. ponad 300 szczegółowych

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

porozumień i umów, które nadały nowy kształt i dynamikę współpracy polsko-niemieckiej. Utworzono euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim, umożliwiając także bezpośrednią współpracę podmiotów gospodarczych po obu stronach granicy.

- Doszło do ożywienia dialogu politycznego, wymiany wizyt na różnych szczeblach: federalnym i krajowym, parlamentarzystów i innych. Większość polskich szefów rządów składała w trakcie swoich krótkich kadencji po kilka wizyt w Bonn. Natomiast kanclerz złożył oficjalną wizytę w Polsce dopiero w lipcu 1995 r., ciesząc się dużym zaufaniem i popularnością w Polsce. Jego kunktatorstwo w sprawie uznania zachodniej granicy Polski z 1990 r. poszło w zapomnienie. W 1997 r. wprowadzono co dwa lata regularne konsultacje międzyrządowe między Polską a Niemcami, w których uczestniczyli ministrowie najważniejszych resortów. Istotne znaczenia miało wystąpienie prezydenta federalnego Romana Herzoga na uroczystościach z okazji 50. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego 1 sierpnia 1994 r. w Warszawie, w którym przeprosił polskie ofiary wojny za winy wyrządzone im przez III Rzeszę. Była to pierwsza tak daleko idąca wypowiedź głowy państwa niemieckiego po 1990 r. Wymowę i znaczenie tego wydarzenia nie obniża fakt, że Herzog pomylił powstanie warszawskie z 1944 r. z powstaniem w getcie warszawskim z 1943 r. Nie spełniło się jednak powszechne oczekiwanie w niemieckich kręgach politycznych, aby również wysoki przedstawiciel Polski przeprosił Niemców za ofiary „wypędzenia” w końcowej fazie i po zakończeniu II wojny światowej. Był to temat drażliwy zarówno w PRL, jak również też po 1989 r. w RP. W RFN spekulowano na temat ewentualnego przeproszenia Niemców ze strony prezydenta RP Lecha Wałęsy.
- Jednak kanclerz Kohl zdecydowanie odmówił zaproszenia na powyższe uroczystości Wałęsy, ograniczając się jedynie do zaproszenia szefów państw i rządów 4 mocarstw (USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Rosji jako sukcesora ZSRR). W tej sytuacji przed dwoma izbami parlamentu niemieckiego – Bundestagiem i Bundesratem wystąpił 28 kwietnia 1995 r. polski minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski, który wyraził w swoim przemówieniu jedynie ubolewanie: „nad indywidualnymi losami i cierpieniami niewinnych Niemców, którzy dotknięci zostali skutkami wojny i utracili swoje strony ojczyste”. Zostało to dobrze przyjęte w Niemczech, choć nie spełniło oczekiwań części kół politycznych, zwłaszcza w chadecji oraz wśród funkcjonariuszy ziomkostw, ponieważ Polska nie przeprosiła zbiorowo wszystkich „wypędzonych”.
- Do szczególnie kontrowersyjnych kwestii prawno-politycznych między Polską a Niemcami o charakterze długofalowym należały: 1) sprawa

rozgraniczenia wód terytorialnych w Zatoce Pomorskiej, 2) zwrot niemieckich dóbr kulturalnych przechowywanych od końca wojny w Polsce. Pierwsza sprawa była już przedmiotem sporów i napięć między Polską a NRD, a kompromisowy układ z 22 maja 1989 r. o rozgraniczeniu wód terytorialnych nie zadowolił także po zjednoczeniu Niemiec żadnej ze stron. Istota problemu polega na tym, iż nieregularna linia brzegowa Zatoki utrudnia osiągnięcie zadowalającej dla obu stron regulacji odnośnie wytyczenia granicy państwowej. Najpierw Niemcy jednostronnie poszerzyły 1 stycznia 1995 r. swej strefy ekonomicznej w Zatoce Pomorskiej po przystąpieniu do konwencji prawa morza ONZ. Z kolei Rada Ministrów RP wydała 22 lutego 1995 r. rozporządzenie odnośnie poszerzenia swej redy wjazdowej do portów w Szczecinie i Świnoujściu. Spór powyższy nie ogranicza się jednak do kwestii ściśle prawnych, ale posiada wymiar ekonomiczny, ponieważ od czasu do czasu dochodziło do 2003 r. do spięć między armatorami żeglugi obu państw o swobodny dostęp do stref wolnocłowych. Będzie on prawdopodobnie w przyszłości rozwiązany poprzez arbitraż międzynarodowy. Natomiast wszystkie rozmowy polsko-niemieckie odnośnie zwrotu przechowywanych w Bibliotece Jagiellońskiej w Krakowie od 1945 r. niemieckich rękopisów i starodruków skończyły się niepowodzeniem, gdyż strona niemiecka obstaje przy zasadzie przeforsowania swoich pierwotnych praw jako właściciela, strona polska wychodzi z założenia, iż przejęte dobra kulturalne stały się jej własnością, a ponadto sprawa ich zwrotu nie może być oddzielona od grabieży polskich dóbr kulturalnych i wywiezienia ich w czasie okupacji do III Rzeszy. Na terenie Niemiec znajduje się także szereg dóbr kulturalnych i materiałów archiwalnych wywiezionych w czasie wojny przez władze hitlerowskie z obecnych ziem zachodnich Polski. Nie należy oczekiwać na szybkie osiągnięcie kompromisu w powyższych sprawach.

- Doszło do ożywienia współpracy gospodarczej. Polska stała się najważniejszym partnerem handlowym oraz rynkiem dla inwestorów niemieckich w krajach Europy Środkowej. Już w 1990 r. rząd federalny przeznaczył ok. 150 mln DEM na różne formy doradztwa i pomocy technicznej. Według oficjalnych danych niemieckich różne formy pomocy finansowej Niemiec dla Polski w latach 1990–1998 opiewały na ok. 22 mld DEM. Niemcy popierały zdecydowanie od połowy lat 90. aspiracje Polski do członkostwa w UE. Kanclerz Kohl wyrażał w licznych przemówieniach przekonanie, iż nie wyobraża się poszerzenia UE bez Polski. Po rozpoczęciu rozmów akcesyjnych na początku 1998 r. w mediach polskich przypisywano mu obietnicę pod adresem Polski, podobnie zresztą jak

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

francuskiemu prezydentowi Chiracowi, że może się ona stać członkiem UE już w 2000 r. Z drugiej strony, w przemówieniu w Sejmie RP w lipcu 1995 r. Kohl, wyrażając poparcie dla starań Polski o członkostwo UE, podkreślił zarazem, że pomoc niemiecka posiadać będzie ograniczony charakter, stanowiąc jedynie „pomoc dla samopomocy” (Hilfe fuer Selbsthilfe). Najwięcej ciężarów w dostosowaniu się do kryteriów UE spadnie na samą Polskę.

- Już 25 stycznia 1991 r. podpisano porozumienie o współpracy wojskowej między obu krajami, obejmujące 15 dziedzin współpracy. Zostało one w następnych latach uzupełnione o wiele uzgodnień szczegółowych. Jednym z ważniejszych było porozumienie trójstronne Polski–Niemiec i Danii z 18 sierpnia 1995 r., które umożliwiło utworzenie w Szczecinie w drugiej połowie lat 90. polsko-niemiecko-duńskiego korpusu wojsk lądowych. W ramach powołanego z inicjatywy Niemiec w 1991 r. Trójkąta Weimarskiego z udziałem Niemiec, Polski i Francji 3 marca 1994 r. podpisano porozumienie wojskowe o współpracy trójstronnej. Niemiecki minister obrony Volker Ruehe należał w Europie Zachodniej do najgorętszych zwolenników przyjęcia Polski do NATO.
- Decyzja rządu federalnego o otwarciu granicy między obu państwami z 8 kwietnia 1991 r. i zniesienia obowiązku posiadania wiz przyczyniła się do gwałtownego wzrostu ruchu osobowego między Polską a Niemcami. Średnioroczna liczba przekroczeń granicy zachodniej wynosiła ok. 100 mln, z czego przykładowo w 1995 r. do Polski przyjechało 47 mln Niemców, a do RFN wyjechało 18,6 mln Polaków.
- Bardziej złożonym problemem stała się kwestia realizacja postanowień traktatu z 17 czerwca 1991 r. w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce. Mniejszość niemiecka, której większe skupiska zamieszkiwały przede wszystkim województwo opolskie i śląskie, uzyskała szereg przywilejów, łącznie z obniżeniem progu klauzuli zaporowej w wyborach do Sejmu. Odmawiano jej natomiast nadania praw mniejszości narodowej, argumentując to możliwością pojawienia się tendencji separatystycznych oraz faktem, że ustawodawstwo polskie zabezpiecza wystarczająco indywidualne prawa przedstawicieli mniejszości. Dotyczyło to także braku zgody na podwójne nazwy miejscowości w jej większych skupiskach, wprowadzenia języka niemieckiego jako urzędowego, roszczeń odszkodowawczych w ramach reparywacji itp. Odrębnym zagadnieniem były ścisłe powiązania między kierownictwem mniejszości a funkcjonariuszami BdV, który posiadał duże możliwości oddziaływania na postawy i zachowania przedstawicieli mniejszości niemieckich w Polsce. Sytuacja powyższa stała się kłopotliwa pod koniec lat 90., kiedy to

BdV i związane z nim ziomkostwa z jednej strony nawoływały do zbliżenia i porozumienia z Polakami, a z drugiej popierały akcję wysyłania petycji „wypędzonych” do polskich władz administracyjnych, żądających potwierdzenia i zwrotu pozostawionego w Polsce mienia. Z kolei mieszkający w Niemczech Polacy, posiadający obywatelstwo niemieckie, nie mieli praw mniejszościowych, a jedynie status grupy etnicznej. Byli rozproszeni pod względem terytorialnym i zrzeszeni w kilkudziesięciu organizacjach lokalnych i branżowych, posiadających liczne kłopoty finansowe oraz trudności w praktycznej nauce języka polskiego dla swych dzieci. Dodatkowym problemem były liczne konflikty i spory między poszczególnymi organizacjami polskimi, których nie przezwyciężono także po utworzeniu w 1996 r. ciała koordynacyjnego – Polskiej Rady w Niemczech.

- W porozumieniu polsko-niemieckim z 16 października 1991 r. uzgodniono wypłatę polskim ofiarom obozów koncentracyjnych symboliczną kwotę 500 mln DEM z utworzonej Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, która nie objęła jednak robotników przymusowych III Rzeszy. Począwszy od 1992 r. uzyskała ona uzgodnioną kwotę w trzech ratach – 250, 150 oraz 100 mln DEM. Równocześnie rząd polski w porozumieniu powyższym zrezygnował z popierania wniosków o dalsze odszkodowania dla innych kategorii poszkodowanych przez III Rzeszę Polaków [por. Cziomer, 2005, 256:270].

Pod koniec rządów koalicji CDU/CSU/ FDP doszło do ostrej polemiki między parlamentami obu państw. Była ona spowodowana przyjęciem rezolucji Bundestagu z 28 maja 1998 r., głosami CDU/CSU i FDP, mimo sprzeciwu kierowanego przez liberałów MSZ, ogólnej rezolucji, w której apelowano do rządu federalnego, aby w rozmowach z krajami Europy Środkowej, w tym także Polską, zabiegał o rozwiązanie „otwartych kwestii bilateralnych wypędzonych” w stosunkach bilateralnych. Pozwoli to bowiem na przezwyciężenie skutków wojny i bezprawia w odniesieniu do „wypędzonych”, które było sprzeczne z prawem międzynarodowym. Rezolucja powyższa zbiegła się z nasilającymi się pismami indywidualnych „wypędzonych” do urzędów w Polsce z żądaniem potwierdzenia pozostawionego w Polsce mienia. W odpowiedzi 3 lipca 1998 r. Sejm określił nienaruszalność polskich granic oraz wszelkich tytułów własności i nieruchomości polskich. Wskazano w niej na niebezpieczne tendencje „dwuznaczności” w polityce Niemiec wobec Polski, które nie służyły dobrze rozwijającej się współpracy polsko-niemieckiej [zob. Cziomer, 2005, 248–255].

W sumie więc można zauważyć, iż od końca lat 90., mimo znacznej rozbudowy wszechstronnej współpracy, doszło stopniowo do nasilenia

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

się nieporozumień i komplikacji w stosunkach polsko-niemieckich. Wynikały one z utrzymywania się odrębnych uwarunkowań wewnętrznych oraz różnicy interesów w relacjach wzajemnych. Po zmianie koalicji rządzącej i przejęciu władzy w Niemczech jesienią 1998 r. przez koalicję socjaldemokratyczno–zielonych z kanclerzem Gerhardem Schroederem na czele, mimo utrzymujących się kontrowersji w relacjach wzajemnych, coraz większą rolę odgrywała sprawa poparcia przez Niemcy starań Polski o członkostwo w UE [zob. obszernie Stolarczyk, 247 i nast.].

b) Znaczenie dla Polski współpracy z USA do połowy lat 90.

W odróżnieniu od Niemiec Polska i USA nie miały obciążeń historycznych ani kwestii spornych. Już w 1918 r. USA popierały jednoznacznie odzyskanie niepodległości przez Polskę. Ponadto na terenie USA znajdowały się w skali całego świata największe skupiska zorganizowanej Polonii. W końcowej fazie zimnej wojny Wschód–Zachód, zwłaszcza zaś podczas stanu wojennego w Polsce w 1981 r., administracja prezydenta USA Ronalda Reagana wprowadziła sankcje przeciwko PRL i ZSRR, popierając równocześnie ruch opozycyjny „Solidarność”. Dlatego też USA, poczynawszy od obrad Okrągłego Stołu oraz zwrotu politycznego w 1989 r. zdecydowanie popierały transformację systemową w Polsce. Świadczyła o tym między innymi wizyta w Polsce następcy Reagana – prezydenta George’a Busha seniora w lipcu 1989 r. oraz wizyta Lecha Wałęsy jako przewodniczącego „Solidarności” w listopadzie 1989 r. w Waszyngtonie, który wygłosił przemówienie przed dwoma izbami Kongresu oraz został odznaczony Prezydenckim Medalem Wolności.

Podczas wizyty premiera Mazowieckiego w USA w marcu 1990 r. podpisano dwa ważne porozumienia międzyrządowe:

- Deklarację o stosunkach między RP a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (20 marca 1990 r.);
- Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między RP a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (21 marca 1990 r.).

Dokumenty powyższe stworzyły nowe podstawy stosunków wzajemnych między obu państwami. USA popierały w rozmowach „2+4” uznanie przez Niemcy granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz dopuszczenia udziału Polski do rozmów w Paryżu 17 lipca 1990 r. w charakterze dodatkowego uczestnika, gdzie była omawiana sprawa jej zachodniej granicy. Ponadto USA wspierały dodatkowo Polskę przez utworzenie Funduszu Stabilizacyjnego polskiej waluty, powołanie Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości, poparcie polskich starań o uzyskania pomocy finansowej w MFW i Banku Światowym, wspieranie polskich sił

politycznych, bujny rozwój wymiany naukowej, współpraca uczelni wyższych i szeregu innych przedsięwzięciach dwustronnych. USA udzieliły Polsce między innymi kredytu w wysokości 500 mln USD, pomocy żywnościowej w wysokości 125 mln USD oraz gwarancje na pobudzenie eksportu do Polski.

W aspekcie politycznym duże znaczenie miała współpraca polskich i amerykańskich służb specjalnych w Iraku na początku lat 90., w ramach której strona polska przyczyniła się walczyć do ewakuacji z Iraku zagrożonych agentów amerykańskich. Polska poparła również interwencję zbrojną USA przeciwko Irakowi („Pustynna Burza” na początku 1991 r.) wysyłając między innymi dwa okręty (jeden szpitalny, a drugi ratowniczy). Po zerwaniu przez Waszyngton stosunków dyplomatycznych z Bagdadem, Polska jako kraj zaprzyjaźniony, reprezentowała interesy USA w Bagdadzie [zob. Kuźniar/Szczepanik, 2002, 130;133].

Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego w połowie 1991 r. w łonie polskich ekip rządzących stopniowo narastało przekonanie o zbieżności interesów Polski i USA w tak ważnych kwestiach dla bezpieczeństwa Polski, jak:

- konieczność utrwalenia demokratycznego porządku w Europie;
- zintegrowanie Europy Środkowej z instytucjami euroatlantyckimi;
- kontynuowanie amerykańskiego przywództwa w NATO;
- utrzymanie amerykańskiej obecności politycznej i wojskowej w Europie jako gwaranta bezpieczeństwa i stabilności.

Założenia powyższe akceptowały nie tylko rządy solidarnościowe do jesieni 1993 r., a w latach 1993–1997 również rządy SLD i PSL. W okresie powyższym zacieśniano między Polską i USA nie tylko kontakty gospodarczo-handlowe, ale także polityczno-wojskowe. Przejęcie od początku 1993 r. urzędu prezydenta przez demokratę Bill Clinton nie sprzyjało początkowo intensyfikacji kontaktów polsko-amerykańskich. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że polskie elity polityczne swoje sympatie polityczne lokowały w kontrkandydacie Clintona – dotychczasowym prezydencie, który przegrał rywalizację o Białą Dom. Ponadto czołowi doradcy prezydenta Clintona byli początkowo zainteresowani priorytetowym traktowaniu relacji USA z Rosją, preferując bezpośrednie kontakty z rosyjskim prezydentem Borysem Jelcynem. W tej sytuacji administracja Clintona początkowo opowiedziała się jedynie za udziałem Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w powstałej 20 grudnia 1991 r. Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy (North Atlantic Cooperation Council – NACC) jako platformie spotkań i konsultacji. Polska dzięki stopniowej stabilizacji, wewnętrznej, wsparciu Polonii amerykańskiej,

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

części ekspertów i mediów amerykańskich oraz niektórych członków Kongresu uzyskiwała coraz większe znaczenie jako partner polityczny i gospodarczy USA. Równocześnie nie spełniły się w 1994 r. oczekiwania administracji Clintona w odniesieniu do stabilizacji wewnętrznej Rosji, nadziei na jej zbliżenie do USA oraz współdziałanie w rozwiązywaniu kryzysu jugosłowiańskiego. Czynniki powyższe spowodowały, że administracja Clintona od połowy lat 90. będzie bardziej zdecydowana w kierunku wypracowania strategii poszerzenia NATO na Wschód, umożliwiając tym samym przyjęcie Polski w poczet członków NATO [zob. Zięba, 2010, 146 i nast.].

Rezygnując w tym miejscu celowo z szerszej z analizy działań Polski na rzecz członkostwa w NATO należy zwrócić uwagę, iż następowały one równolegle do jej zabiegów o stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi.

3.2. Implikacje stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi

Ważnym przesłaniem „zwrotu politycznego” w 1989 r. było niemal powszechne przekonanie obozu solidarnościowego, iż jego naturalną konsekwencją winien być dla demokratycznej Polski „powrót do Europy”. Powyższe hasło rozumiano potocznie jako pełne otwarcie demokratycznej Polski na współpracę z integrującą się Europą Zachodnią, z którą blisko współpracowała do 1939 r. W rzeczywistości wymagało to jednak sporego wysiłku w wypracowaniu nowych mechanizmów współpracy z uwzględnieniem interesów oraz możliwości Polski i Wspólnot Europejskich (WE). Warto też podkreślić, iż 12 państw członkowskich WE znajdowało się w latach 1989–1991 w końcowej fazie dyskusji oraz prac nad utworzeniem na bazie Jednolitego Rynku Europejskiego – UE. Polska natomiast mogła formalnie zabiegać jedynie o stowarzyszenie się ze WE [zob. Łastawski, 2011, 220 i nast.]. Na marginesie należy stwierdzić, iż Polska była historycznie powiązana licznymi więzami gospodarczo-handlowymi z krajami Europy Zachodniej. W lat 70. w okresie pełnienia funkcji I sekretarza KC PZPR przez Edwarda Gierka również PRL zintensyfikowała swoje kontakty handlowe z czołowymi krajami zachodnioeuropejskimi, który były również jej największymi wierzycielami. Ważnym krokiem w kierunku nawiązania pierwszych formalnych kontaktów PRL z WE były zainicjowane przez przywódcę radzieckiego Michaiła Gorbaczowa od połowy lat 80. rozmowy na temat współpracy gospodarczej

między RWPG a EWG. Równocześnie jednym z elementów koncepcji polityki Gorbaczowa odnośnie „przebudowy i nowego myślenia” była zasada „wolności wyboru” „dla sojuszników ZSRR. PRL korzystała z tego nawiązując między innymi we wrześniu 1988 r. stosunki dyplomatyczne z EWG i utworzyło polską misję dyplomatyczną w Brukseli [zob. Zając/Zięba].

Utworzony przez Mazowieckiego solidarnościowy rząd podpisał 19 września 1989 r. „Umowę między PRL a EWG w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej”, która miała obowiązywać do 1994 r. w oparciu klauzulę największego uprzywilejowania obu stron. Zasada powyższa miała charakter ogólny w odniesieniu do wybranych towarów przemysłowych i rolno-spożywczych. Obrót artykułami drażliwymi (np. włókienniczymi i hutniczymi, czy niektóre wyroby mięsne) wymagał każdorazowo odrębnych uzgodnień. Ograniczenia miały obowiązywać w 3. etapach do 1994 r. Największym osiągnięciem powyższej umowy była możliwość zakładania w Polsce mieszanych spółek kapitałowych (joint venture), umożliwiających dostęp obcego kapitału na rynek Polski oraz ułatwiających konkurencyjność towarów na rynkach zagranicznych [zob. Parzynies, 2002, 67:68]. Nowy rząd wyraził zainteresowanie stowarzyszeniem Polski z WE, tworząc w ramach Urzędu Rady Ministrów funkcję specjalnego pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, którym został Jan Kułakowski; równocześnie już 21 czerwca 1990 r. złożył Komisji Europejskiej w Brukseli propozycję szybkiego rozpoczęcia negocjacji na powyższy temat. Rozpoczęte 22 grudnia 1990 r. negocjacje trwały przeszło 11 miesięcy. Porozumienie stowarzyszeniowe Polski z WE zostało podpisane 16 grudnia 1991 r. pełnym brzemieniem jako: „Układ Europejski, ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotą Europejską i ich państwami członkowskimi z drugiej strony”. Poza odpowiednimi korzyściami gospodarczymi i finansowymi dla Polski Układ Stowarzyszeniowy wiązał się także z określonymi ustępstwami na rzecz dostępu towarów 12 państw członkowskich na rynek polski. Jego zasadniczym celem miało być stworzenie w okresie przejściowym 10 lat strefy wolnego handlu między Polską a WE. Układ miał wejść w życie 1 stycznia 1993 r. Polska ratyfikowała go już 20 października 1992 r., lecz procedura ratyfikacyjna w 12 państwach członkowskich przeciągała się i dlatego układ ten wszedł w życie dopiero 1 lutego 1994 r. Wraz z Polską objął on także Węgry. Po „aksamitnym” podziale Czechosłowacji na Czechy i Słowację od początku 1993 r. kraje powyższe musiały podpisać dwa odrębne układy [zob. szerzej Wawrzyk, 2003 , 416:424].

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

Generalnie można stwierdzić, że powyższy układ stowarzyszeniowy miał szereg implikacji dla dalszego procesu zbliżenia oraz integracji z UE. Do jego aspektów polityczno-prawnych zaliczyć można przede wszystkim: rozpoczęcie konsultacji i dialogu na temat funkcjonowania instytucji UE oraz stopniowe dostosowanie się Polski do jej standardów. W zakresie prawodawstwa polskiego nastąpiło to już od połowy lat 90. Każda ustawa i rozporządzenie były rozpatrywane zarówno przez rząd, jak też parlament – z punktu widzenia zgodności z prawem europejskim. Natomiast z punktu widzenia gospodarczo-handlowo-finansowego najistotniejsze znaczenie miały między innymi: stopniowa liberalizacji przepływu towarów i usług, a przede wszystkim zwiększony napływ kapitału obcego do Polski, co wzmacniało proces transformacji i stabilności wewnętrznej w Polsce. Wzrastała też pomoc finansowa WE/UE w ramach utworzonego programu pomocowego PHARE, początkowo dla Polski i Węgier, (Poland–Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies), poszerzonego następnie o inne kraje reformatorskie Europy Środkowej (Czechy, Słowację, Rumunię, Bułgarię, Estonię, Litwę, Albanie i Słowenię). W latach 1990–1992 pomoc dla Polski na finansowanie przedsięwzięć związanych z transformacją systemową (administracja, instytucje publiczne, budowa społeczeństwa obywatelskiego, rozwój infrastruktury i inne) wyniosła ok. 2,2, a w samym 1996 r. już ok. 1,2 mld ecu. Natomiast szybka rozbudowa wymiany towarowej doprowadziła do zwiększenia znaczenia krajów UE jako partnerów Polski. W 1996 r. kraje UE uczestniczyły w ok. 64% w eksporcie oraz ok. 65% w imporcie polskim, w tym 38% przypadało na Niemcy. Natomiast w 1996 r. udział krajów UE w eksporcie wyniósł 70,5%, a w imporcie 65%, z czego na Niemcy przypadało już 51,2%. O ile Polska w 1991 r. miała dodatnie saldo obrotów towarowych z krajami UE, to w 1995 r. deficyt Polski wynosił już 2,9 mld ECU, a w 2000 r. aż 8,4 mld Euro [zob. Kuźniar/Szczepanik, 71].

Zwiększający się stan powiązań politycznych i gospodarczych między Polską, wraz innymi krajami Europy Środkowej, a krajami członkowskimi UE postawił na porządku dziennym sprawę określenia kryteriów przyjęcia nowych członków. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. sformułowano pod adresem przyszłych kandydatów następujące kryteria zdolności integracyjnej o charakterze politycznym i społeczno-gospodarczym:

- stabilność instytucjonalna, porządek demokratyczny i prawny w państwie, przestrzeganie praw człowieka oraz ochrona mniejszości;
- ustanowienie sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zachowanie przez nią zdolności konkurencyjnej w ramach Unii;

- zdolność do przyjęcia celów i obowiązków wynikających z członkostwa UE [zob. szerzej Cziomer, 2005, 334].

Polska jako drugi kraj Europy Środkowo-Wschodniej (po Węgrzech) złożyła 8 kwietnia 1994 r. oficjalny wniosek o członkostwo w UE. Nieco później podobnie postąpiły pozostałe kraje tego regionu. Natomiast Komisja Europejska przygotowała w 1995 r. Białą Księgę, zawierającą szczegółowe wskazówki przygotowania się kandydatów do członkostwa. W 1996 r. kraje aspirujące do członkostwa musiały wypełnić szczegółową ankietę na temat stanu reform oraz przygotowania do członkostwa w 23 obszarach, której wyniki przyczyniły się do podjęcia przez Radę Europejską na posiedzeniu w Luksemburgu w grudniu 1997 r. decyzji o podjęciu rokowań z dwoma grupami kandydatów:

- pierwsza grupa krajów najlepiej przygotowanych to Polska, Czechy, Węgry, Estonia, Słowenia i Cypr, z którymi rozmowy akcesyjne winny zostać rozpoczęte wcześniej;
- druga grupa posiadająca nieco gorszy stopień przygotowania to Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Litwa, Łotwa, z którymi rozmowy akcesyjne winny nastąpić nieco później.

Równocześnie Sejm już 8 sierpnia 1996 r. przyjął ustawę powołującą do życia Komitet Integracji Europejskiej (KIE), który winien był przygotować całokształt strategii integracyjnej oraz koordynować przygotowania Polski do rozmów akcesyjnych. Natomiast rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 marca 1998 r. zniesiono urząd dotychczasowego Pełnomocnika ds. Integracji i Pomocy Zagranicznej, powołując w jego miejsce Pełnomocnika Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, którą nadal sprawiła Jan Kułakowski (od 1991 r.). Kilka dni później – 27 marca 1998 r. – powołano do życia Zespół Negocjacyjny w sprawie Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, któremu przewodniczył również Jan Kułakowski [por. szerzej Miklaszewski, 1998].

Reasumując można stwierdzić, że dzięki przyspieszonej transformacji systemowej, stworzeniu nowych podstaw traktowych i przejścia do pokojowej współpracy ze wszystkimi sąsiadami w pierwszej połowie lat 90. Polska mogła z powodzeniem pod ich koniec zabiegać o integrację ze strukturami euroatlantyckimi – EU i NATO. Zasygnalizowane wyżej stowarzyszenie Polski z WE miało nie tylko znaczenie dla jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale wymuszało dynamikę przemian wewnętrznych.

3.3. Droga Polski do członkostwa w NATO

Pierwsze oficjalne kontakty między Polską a NATO nastąpiły jeszcze przed rozwiązaniem Układu Warszawskiego w połowie 1991 r. Zapoczątkowała je wizyta ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego 21 marca 1991 r. w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli. Rewizyta sekretarza generalnego Sojuszu Manfreda Woernera nastąpiła w dniach 13–15 września 1991 r. Również wizyty prezydenta Lecha Wałęsy oraz ministra obrony narodowej RP w Kwaterze Głównej w marcu 1991 r. dowodziły, że Układ Warszawski istnieje praktycznie tylko na papierze i nie ma już wpływu na bezpośrednie dyskusje oraz kontakty między krajami NATO i formalnymi członkami bloku wschodniego z Europy Środkowo-Wschodniej w ramach NACC. Jednak do sierpnia 1993 r. ze względu na negatywne stanowisko Rosji nie było szerszej dyskusji na temat członkostwa Polski w NATO. Nawet po deklaracji w sierpniu 1993 r. prezydenta Rosji Borysa Jelcyna w rozmowie z prezydentem Wałęsą w Warszawie, iż nie widzi przeszkód dla członkostwa Polski w Sojuszu – sytuacja nie uległa zmianie. Wałęsa wystosował wprawdzie 1 września 1993 r. oficjalny list do sekretarza generalnego NATO, w którym stwierdzał, że członkostwo w NATO jest priorytetem polskiej polityki zagranicznej. Jednak 30 września 1993 r. Jelcyn w liście do przywódców państw zachodnich wycofał się z wcześniejszej deklaracji w Warszawie. Rosja zdecydowanie odrzucała poszerzenie NATO o byłych członków Układu Warszawskiego. Sytuacja powyższa doprowadziła z inicjatywy USA do wypracowania w ramach NATO programu – „Partnerstwo dla Pokoju – PdP” (Partnership for Peace), stanowiącym szeroką platformę współpracy sojuszy z wszystkimi krajami Europy Środkowo-Wschodniej oraz krajami oraz postradzieckimi. Polska przyjęła powyższy program wraz z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej 10 stycznia 1994 r. Przewidywał on między innymi możliwość przeprowadzenia wspólnych ćwiczeń wojskowych, udział w operacjach pokojowych i humanitarnych oraz konsultacji NATO z nowymi partnerami w razie zagrożenia bezpieczeństwa. Współpraca powyższa następowała jednak w ramach porozumień indywidualnych poszczególnych państw z NATO. Polska była pierwszym i najbardziej aktywnym uczestnikiem PdP, przekładając już 25 kwietnia 1994 r. Program Indywidualny. Przewidywał on między innymi udział w 41 wspólnych przedsięwzięciach z NATO w 15 obszarach tematycznych. Współpraca rozszerzała się w kolejnych rocznych Programach Indywidualnych. Przykładowo w 1997 r. Polska uczestniczyła już w 450 wspólnych przedsięwzięciach, w tym 25 ćwiczeniach wojskowych z part-

nerami z NATO. Nie wchodząc w tym miejsce w szereg kwestii szczegółowych można stwierdzić, iż w dwóch etapach Procesu Planowania i Oceny (Playning an Review Process 1995–1996 oraz 1997–1998) Polska pod względem organizacyjnym i bojowym wydzieliła już specjalne oddziały i struktury zdolne do bezpośredniej współpracy z NATO. Miało to istotne znaczenie dla kształtowania zasad interoperatywności i gotowości do współdziałania z Sojuszem w przyszłości. Równocześnie przy Kwaterze Głównej NATO utworzono Biuro Łącznikowe do lepszego przygotowania i szkolenia oficerów polskich do przyszłych zadań w NATO [zob. szerzej Kupiecki, 1998, 106:136].

Po ustanowieniu PdP, USA przyspieszyły tworzenie wstępnych przesłanek do działania w kierunku poszerzenia NATO o nowe kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej. Decydujące znaczenie miała inicjatywa dwóch senatorów – republikanina Hanka Browna i demokraty Paula Simona – zmierzająca do zwiększenia wojskowej NATO na zasadach sojuszniczych z Polską, Czechami i Węgrami. Znalazło to formalny wyraz w tzw. poprawce Brauna z 8. października 1995 r. Powyższą poprawkę do ustawy Kongresu (NATO Participation Act) podpisał prezydent Clinton 3 listopada 1994 r. Oznaczało to, iż od posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej administracja Clintona opowiadała się bardziej zdecydowanie za potencjalnym przyjęciem powyższych państw do NATO. Doprowadziło to do wypracowania i opublikowania 28 września 1995 r. przez Kwaterę Główną NATO w Brukseli szerokiego dokumentu „Studium o poszerzeniu NATO” na temat różnych aspektów wojskowych i finansowych poszerzenia NATO. Dyskusje wokół tej kwestii toczyły się w różnych gremiach NATO w latach 1996–1997. Równocześnie NACC przekształcono wiosną 1997 r. w Radę Partnerstwa Euro-Atlantyckiego. Opór Rosji przeciwko poszerzaniu NATO załagodzono specjalnym układem NATO–Rosja (Akt Podstawowy), który podpisano 27 maja 1997 r. w Paryżu. Najważniejszym elementem powyższego porozumienia było ustanowienie Stałej Wspólnej Rady NATO–Rosja (Permanent Joint Concil) w Brukseli. Rosja uzyskała prawo dostępu do szerokiej informacji na temat działalności oraz planów i zamierzeń NATO, ale nie mogła uczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Podobny układ NATO podpisało z Ukrainą, ale współpraca odbywała się tylko na poziomie Wspólnego Komitetu [por. szerzej Cziomer, red. naukowa, 2000].

Decydujące znaczenie w drodze do członkostwa Polski w NATO miał szczyt szefów państw i rządów NATO w Madrycie 8 lipca 1997 r., który przyjął decyzję o zaproszeniu Polski, Czech i Węgier do podjęcia negocjacji członkowskich.

Główne problemy polityki zachodniej i bezpieczeństwa

Negocjacje powyższe odbyły się w czterech rundach (1–6, 29 września, 9 i 23 października 1997 r.) i dotyczyły następujących kwestii merytorycznych:

a) przyjęcia przez nowych członków dorobku prawnego Sojuszu oraz zaakceptowania zobowiązań politycznych i procedury decyzyjnej obowiązującej w NATO;

b) zobowiązań wojskowych, a więc zasad udziału w strukturach Sojuszu, zaakceptowania jego koncepcji strategicznej i doktryny obronnej, zobowiązań do wydzielenia jednostek wojskowych do wspólnego dowództwa oraz udziału w planowaniu obronnym, a także uczestnictwo w partnerstwie strategicznym z Rosją i Ukrainą;

c) przyjęcia zobowiązań finansowych. Składkę polską uzgodniono w wysokości 2,48% budżetu cywilnego, wojskowego i inwestycyjnego NATO;

d) spraw związanych z dostępem i ochroną od informacji niejawnych.

Protokół akcesyjny dla akcesji Polski, Czech i Węgier podpisali ministrowie spraw zagranicznych w Brukseli 16 grudnia 1997 r. Procedura ratyfikacyjna we wszystkich państwach członkowskich odbyła się w ciągu 1998 r. [zob. szerzej Cziomer, 1998].

Rząd oraz Sejm i Senat RP rozpatrywały umowę z NATO na kilku posiedzeniach plenarnych oraz w komisjach parlamentarnych. Dopiero po uzyskaniu informacji o ratyfikacji ze strony wszystkich państw członkowskich Sejm i Senat ratyfikowały umowę 17 lutego 1999 r., a stosowna ustawa została przez prezydenta podpisana 18 lutego 1999 r. Uwieńczeniem wieloletnich starań Polski o członkostwo NATO było przekazanie 12 marca 1999 r. w Independence (stan Missouri w USA) przez ministra spraw zagranicznych RP Bronisława Geremka dokumentu ratyfikacyjnego na ręce sekretarz stanu USA Madeleine Albright. Od tego dnia Polska formalnie stała się członkiem NATO [zob. Kuźniar, 2008, 115:123].

Część 2

Polska w latach 1999–2013



Rozdział 4

ANNA PATEREK

Polska w Unii Europejskiej

4.1. Przebieg rozmów i traktat akcesyjny

Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 r.) Polska znalazła się w tzw. luksemburskiej grupie państw (wraz z Czechami, Węgrami, Estonią, Słowenią i Cyprem), z którymi 31 marca 1998 r. Unia Europejska rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Wiązało się to przede wszystkim z przeglądem i porównaniem prawa krajowego i wspólnotowego – tzw. *screening*, pod kątem warunków przyjęcia *acquis communautaire* przez kraje kandydujące. W tym celu na liście przeznaczonych do przeglądu znalazło się 31 obszarów tematycznych (ostatecznie 29) wraz z terminami rokowań o charakterze wielostronnych i dwustronnych spotkań. Przegląd polskiego prawa (*screening*) trwał od kwietnia 1998 do lipca 1999 r., natomiast wymiana stanowisk negocjacyjnych od listopada 1998 r.

Rokowania przebiegały na trzech płaszczyznach: Komisji Europejskiej i polskiego Zespołu Negocjacyjnego, na szczęblu ambasadorów i głównych negocjatorów oraz Konferencji Międzyrządowej, w której uczestniczyły zarówno kraje członkowskie, jak i kandydujące. Po stronie polskiej kluczową rolę w procesie negocjacji członkowskich odgrywał Prezes Rady Ministrów, wspomagany przez Ministra Spraw Zagranicznych, Se-

kreterza Komitetu Integracji Europejskiej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Główny Negocjator).

Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej powołany został na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z marca 1998 r. i stał na czele 18-osobowego Zespołu Negocyjacyjnego w Sprawie Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W latach 1998–2001 funkcję Głównego Negocjatora pełnił Jan Kułakowski, następnie w okresie 2001–2003 Jan Truszczyński. Do zadań Zespołu Negocyjacyjnego należało opracowanie i realizacja strategii negocjacyjnej. W jego skład weszli przedstawiciele ministerstw odpowiedzialni za kwestie europejskie, przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, przedstawiciel Polski przy UE i Pełnomocnik Rządu do spraw Rodziny.

Na poziomie UE negocjacje prowadziły rządy państw członkowskich. Rada Europejska określała mandat negocjacyjny oraz zatwierdzała wyniki rozmów. Do kompetencji Komisji Europejskiej należało przygotowanie i przedłożenie stanowisk negocjacyjnych UE w poszczególnych obszarach regulowanych przez prawo wspólnotowe. Rokowania prowadził Zespół Zadaniowy ds. Negocjacji Akcesyjnych, przekształcony w 1999 r. w Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia. Urząd komisarza ds. rozszerzenia w latach 1999–2004 pełnił niemiecki polityk Günter Verheugen.

Dyskusje towarzyszące negocjacjom akcesyjnym w państwach członkowskich skupiały się przede wszystkim na finansowych aspektach poszerzenia. Chodziło o objęcie nowych krajów członkowskich instrumentami wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej. Wydatki w tych obszarach obejmowały niemal 80% wspólnotowego budżetu. W rezultacie rozszerzenia nasiliłby się konflikt interesów między państwami członkowskimi związany z dystrybucją unijnych funduszy. Z jednej strony, płatnicy netto sprzeciwiali się ewentualnym nowym obciążeniom finansowym, z drugiej strony, beneficjenci netto obawiali się redukcji dotychczasowych transferów. W związku z tym włączenie nowych krajów członkowskich na równych prawach do polityk wspólnotowych było „sprawdzeniem solidarności, funkcjonalności i akceptacji poszerzonej Unii” [Lippert, 2002].

Do końca 1999 r. Polsce udało się otworzyć negocjacje w 23 z 29 rozdziałów, natomiast w dziewięciu najmniej problematycznych zostały one tymczasowo zamknięte (m.in. nauka i rozwój, edukacja, kształcenie i młódzież, małe i średnie przedsiębiorstwa, telekomunikacja i technologie informacyjne, polityka przemysłowa). Obszary budzące największe

Polska w Unii Europejskiej

kontrowersje rozstrzygnięte zostały na spotkaniu Rady Europejskiej obradującej w Kopenhadze dn. 12–13 grudnia 2002 r. (polityka konkurencji, finanse i budżet, rolnictwo i inne). Polska wносиła o okresy przejściowe w jedenastu rozdziałach, m.in.: finanse i budżet (w dochodzeniu do wpłacania pełnej składki do budżetu ogólnego UE), polityka konkurencji (prawo do pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w specjalnych strefach ekonomicznych), swoboda przepływu kapitału (kwestia zakupu ziemi przez cudzoziemców – 5-letni okres przejściowy na zakup ziemi pod inwestycje, 18-letni dla ziemi rolnej), transport (okresy przejściowe dla liberalizacji usług transportowych), swoboda przepływu osób (kwestia finansowania zabezpieczenia społecznego – refundacji kosztów leczenia Polaków za granicą) [Raport...2002; Kuźniar, 2012, s.203].

Rozmowy negocjacyjne w zakresie rolnictwa należały do najtrudniejszych ze względu na rangę tego obszaru, jak i zakres działań dostosowawczych do wymogów jednolitego rynku (ok. 40% *acquis* obejmowało regulacje rolnictwa). Problem stanowił rozbudowany sektor rolny przede wszystkim w Polsce i na Węgrzech (grupa luksemburska), a także w Bułgarii, na Łotwie, Litwie i w Rumunii (grupa helsińska), zwłaszcza że rządy Polski i Węgier wnioskowały o pełne objęcie rolnictwa obu tych państw instrumentami wspólnej polityki rolnej.

Do najtrudniejszych zagadnień w negocjacjach wszystkich kandydatów należał zakres objęcia nowych państw członkowskich dopłatami bezpośrednimi oraz wielkość kwoty mlecznej. Opór niektórych państw członkowskich, głównie Niemiec, przed włączeniem nowych członków do systemu, wprowadzonych reformą wspólnej polityki rolnej w 1992 roku dopłat bezpośrednich, był powodem przesunięcia tego problemu na końcową fazę rokowań akcesyjnych. Kraje kandydujące odbierały stanowiska wykluczające udział ich rolników w systemie bezpośrednich dopłat jako przejaw „podwójnej moralności” starych państw członkowskich i w konsekwencji uzyskanie członkostwa „drugiej klasy”. Jednocześnie zwracano uwagę, że państwa te ubiegały się o długie okresy przejściowe dla kosztownej modernizacji przemysłu spożywczego. Obowiązywanie wysokich unijnych standardów od dnia akcesji oznaczałoby w przypadku Polski konieczność zamknięcia 70% polskich masarni. Z kolei dopłaty bezpośrednie umocniłyby małe, nieproduktywne gospodarstwa rolne, a w związku z tym zniweczyłyby konieczne przeobrażenia strukturalne sektora rolniczego tych państw. Tym samym kraje Europy Środkowo-Wschodniej byłyby „przez długie lata kosztownym stołownikiem Brukseli”. Aczkolwiek brano pod uwagę, że brak dopłat naraziłby wiele biedniejszych rolniczych regionów Europy Środkowo-Wschodniej na „dramatyczny” wzrost bezrobocia [Oldag, 2000].

Tabela 1. Etapy negocjacji o członkostwo Polski w UE

- I (kwiecień 1998 – listopad 1999): przegląd prawa polskiego pod względem zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich;
- I (czerwiec 1998 – czerwiec 2000): opracowanie stanowisk negocjacyjnych;
- III (październik 1998 – grudzień 2002): negocjacje na podstawie stanowisk negocjacyjnych;
- IV: uzgodnienie treści traktatu akcesyjnego;
- V: ratyfikacja traktatu akcesyjnego.

Źródło: https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/Przebieg_negocjacji_o_czlonkostwo_Polski_w_UE.pdf.

W przypadku Polski problemem negocjacyjnym było ustalenie limitów produkcyjnych mleka, cukru białego i z glukozy, skrobi ziemniaczanej, suszy paszowych oraz surowca tytoniowego. Udział w jednolitym rynku wymagał ponadto zagwarantowania odpowiedniego poziomu kontroli na granicach zewnętrznych, które polegało na efektywnym wprowadzeniu i wzmocnieniu systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej. Unijnym wymogiem było m.in. wprowadzenie systemu ewidencji bydła i trzody chlewnej (IACS), ewidencji działek rolnych z wyszczególnieniem corocznych upraw, zorganizowanie systemu zarządzania wypłatami (agencja). W latach 1999–2004 łączne nakłady na przygotowanie polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego do spełnienia wspólnotowych standardów szacuje się na 25 mld zł [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej, 2001, s. 86].

8 października 2002 r. polski rząd podjął decyzję o zmianie stanowiska negocjacyjnego w obszarze „rolnictwo”. Zapowiedziano w nim m.in., że jeśli Unia Europejska uzgodni stanowisko w sprawie stopniowego dochodzenia do dopłat bezpośrednich dla rolników państw kandydujących, Polska wystąpi o rozwiązania przejściowe, które miałyby zmniejszać negatywne skutki nierównego wsparcia w nowych i starych państwach członkowskich. Chodziło o możliwość współfinansowania z krajowego budżetu płatności bezpośrednich, przeznaczenie części środków w ramach sekcji Gwarancji FEOGA na podwyższenie poziomu płatności bezpośrednich oraz wprowadzenie ceł na importowane do Polski artykuły rolne. 25 października 2002 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli uzgodniono, że w 2004 roku wszystkie kraje członkowskie otrzymają 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 roku zamrożeniu miały ulec wydatki z budżetu UE na dopłaty bezpośrednie dla rolników

Polska w Unii Europejskiej

na poziomie z 2006 roku (powiększonej o stopień inflacji, nie więcej niż o 1%). Był to kompromis pomiędzy postulatami kanclerza Schrödera (nominalne zamrożenie wydatków w okresie 2006–2013) oraz prezydenta Chiraca (utrzymanie dotychczasowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej do 2006 roku).

Na kształtowanie się stanowiska UE w obszarze „swobodny przepływ osób” szczególny wpływ miała prowadzona w Niemczech i Austrii debata społeczna. Najbardziej wrażliwą kwestią w tej materii był przepływ pracowników i swobodny dostęp obywateli państw kandydujących do unijnych rynków pracy. Obawy społeczeństw tych państw wiązały się głównie z różnicami wynagrodzeń, wysokim poziomem bezrobocia w tych krajach, jak również bezpośrednim sąsiedztwem, które mogłoby pociągnąć za sobą nasilenie się ruchów migracyjnych. Efektem twardego stanowiska rządów Niemiec i Austrii były znaczne rozbieżności w zapatrywaniach na konieczność wprowadzenia oraz zakres możliwych rozwiązań przejściowych w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Środkowej i Wschodniej po ich przystąpieniu do UE. Mimo początkowego sprzeciwu państw kandydujących wobec proponowanych ograniczeń, stopniowo akceptowały one elastyczne rozwiązania zakładające wprowadzenie restrykcji na unijnym rynku pracy od 2 do 7 lat od momentu członkostwa (według formuły „2+3+2”). W listopadzie 2001 roku zmianie uległo stanowisko rządu polskiego w tej materii, co pozwoliło na tymczasowe zamknięcie rozdziału w grudniu 2001 roku. Wiązało się to również z gotowością niektórych państw członkowskich UE do otwarcia rynków pracy już dwa lata po akcesji lub w ogóle rezygnacji z wprowadzania ograniczeń w tym zakresie (Szwecja, Irlandia, Dania, Holandia). Polska zastrzegła sobie możliwość zastosowania analogicznych ograniczeń w stosunku do państw je wprowadzających – na zasadzie symetrii.

Bezpośrednie sąsiedztwo bardziej rozwiniętych państw UE budziło w wielu krajach kandydujących obawy związane ze znacznym wzrostem cen i popytu na rynku nieruchomości. Przede wszystkim podnoszono kwestię swobodnego nabywania gruntów rolnych przez cudzoziemców. Dlatego też wnioski o okresy przejściowe uzasadniano ewentualnymi negatywnymi ekonomicznymi i społecznymi konsekwencjami liberalizacji handlu nieruchomości, po akcesji do UE. W odniesieniu do kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców najczęściej problemów stwarzały negocjacje z Polską. Początkowo, w stanowisku negocjacyjnym z 15 lipca 1999 r., rząd polski wnioskował o pięcioletni okres przejściowy na nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości w celach inwestycyjnych oraz o utrzymanie przez osiemnaście lat analogicznych

przepisów w zakresie zakupu nieruchomości rolnych i leśnych. Za wprowadzeniem tak długich rozwiązań przejściowych przemawiały szczególne uwarunkowania historyczne, społeczne i polityczne. Zasadniczym argumentem wysuwany przez stronę polską, była społeczna wrażliwość na kwestie własności ziemi oraz znaczenie rezultatu rokowań w tym zakresie w perspektywie referendum akcesyjnego. Przy czym podkreślano, że okresy przejściowe, jak również rozwój polskiej gospodarki i wzrost siły nabywczej obywateli, pozwolą na „wyrównanie szans” i stopniowe zniwelowanie obaw społecznych, związanych przede wszystkim z wykupem ziemi w Polsce przez niemiecki kapitał. Takie stanowisko spotkało się z negatywną opinią i wieloma zastrzeżeniami ze strony UE. Polskie wnioski o okresy przejściowe w dziedzinie nabywania nieruchomości mogłyby doprowadzić między innymi do naruszenia przepisów i polityki UE, bądź też do istotnego zakłócenia konkurencji w ramach rynku wewnętrznego. W związku z tym poddawano w wątpliwość ich zasadność. Wobec istniejących trudności w rokowaniach pod koniec 2000 roku rząd polski wystąpił o zastosowanie w dziedzinie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców procedury tzw. „odłożenia na później” (*set aside*) i tymczasowego zamknięcia całego obszaru. Nie zostało to jednak zaakceptowane przez stronę unijną. Zastrzeżenia UE wzbudziło także objęcie wnioskiem o osiemnastoletni okres przejściowy nieruchomości przeznaczonych na tzw. drugie miejsce zamieszkania, bez względu na miejsce ich zlokalizowania na terenach rolnych lub leśnych. Pod koniec 2001 roku rząd polski dwukrotnie wprowadzał zmiany do swoich stanowisk negocjacyjnych. Wycofano wniosek o rozwiązania przejściowe w zakresie nabywania nieruchomości na cele inwestycyjne, uprzednio kategorycznie odrzucony przez Unię. Zaproponowano wprowadzenie dwunastoletnich przejściowych ograniczeń w swobodnym nabywaniu nieruchomości rolnych i leśnych oraz pięcioletnich w zakresie posiadania „drugich rezydencji” (z pewnymi wyjątkami). Ponadto wystąpiono o rozwiązania przejściowe w odniesieniu do kwestii zakupu ziemi przez rolników indywidualnych z państw UE, osiedlających się w Polsce. Proponowano w tym zakresie utrzymanie trzy- bądź siedmioletnich okresów przejściowych, w zależności od województwa oraz pod warunkiem spełnienia określonych wymogów. Ostatecznie UE zaakceptowała polskie propozycje rozwiązań przejściowych, wobec czego w marcu 2002 roku obszar ten został tymczasowo zamknięty. Pozwoliło to Polsce na uzyskanie najlepszych warunków członkostwa w tej dziedzinie – mianowicie najdłuższego ze wszystkich państw kandydujących dwunastoletniego okresu przejściowego w zakresie zakupu nieruchomości rolnych i leśnych.

Polska w Unii Europejskiej

Reasumując, wśród ważniejszych rezultatów negocjacji akcesyjnych w kluczowych dla Polski obszarach należy wymienić:

- swobodny przepływ osób – okres przejściowy w formule „2+3+2” z możliwością stosowania klauzuli wzajemności przez Polskę; w kwestii wzajemnego uznawania kwalifikacji i tytułów zawodowych Polska zaakceptowała dorobek prawny UE, a w przypadku pielęgniarek i położnych z wykształceniem średnim wymagana jest 5-letnia praktyka w zawodzie;
- swobodny przepływ kapitału – 5-letni okres przejściowy na nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości tzw. drugich domów, z wyłączeniem nieruchomości o charakterze rekreacyjnym i w celu prowadzenia działalności gospodarczej (inwestycyjnym); 12 lat na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych przez cudzoziemców z wyjątkiem rolników indywidualnych osiedlających się i prowadzących działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia;
- rolnictwo – dopłaty bezpośrednie w wysokości 55% w 2004, 60% w 2005 i 65% w 2006 poziomu obowiązującego w państwach członkowskich, a od 2007 r. możliwość uzupełnienia poziomu dopłat o 30% w stosunku do roku poprzedniego [Raport... 2002, s. 17]; możliwość stosowania uproszczonego systemu wypłacania dopłat bezpośrednich przez 5 lat, polegającego na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych proporcjonalnie do ich powierzchni, bez względu na rodzaj prowadzonej działalności; klauzula ochronna w rolnictwie na wypadek wystąpienia poważnych i długotrwałych utrudnień w funkcjonowaniu rynku rolnego; podwyższone kwoty produkcyjne dla np. izoglukozy, skrobi ziemniaczanej, mleka;
- wszystkie polskie regiony, charakteryzując się rozwojem poniżej 75% średniego poziomu UE, zakwalifikowały się do otrzymania pomocy strukturalnej, zaliczone zostały do pierwszego celu polityki regionalnej [zob. szerzej Raport...2002, 8:45].

Zgodnie z harmonogramem, przyjętym na spotkaniu RE w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r., Polska miała stać się członkiem UE od 1 maja 2004 r. 16 kwietnia 2003 r. w Atenach doszło do podpisania traktatu akcesyjnego przez przywódców 25 państw: 15 państw członkowskich i 10 przystępujących. W imieniu Polski traktat podpisali premier Leszek Miller, minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz oraz minister ds. europejskich Danuta Hübner, w obecności prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i pierwszego premiera suwerennej RP Tadeusza Mazowieckiego. W dotyczącym Polski załączniku XII znalazły się zapisy o uzgodnionych okresach przejściowych, protokół numer 8 dotyczył

kwestii restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali. Wejście w życie traktatu akcesyjnego uzależnione zostało od przeprowadzenia odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej. W przypadku Polski art. 90 ust. 4 Konstytucji RP stanowił, że Sejm większością kwalifikowaną decyduje o tym, czy parlament (większość 2/3 głosów w Sejmie i 2/3 w Senacie przy obecności co najmniej połowy liczby posłów bądź senatorów – art. 90 ust. 2) lub naród w drodze referendum (udział co najmniej połowy uprawnionych do głosowania) upoważni prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Polski do UE zostało wyznaczone na 7 i 8 czerwca 2003 r., na mocy uchwały Sejmu z 17 kwietnia 2003 r. Spośród partii politycznych za przystąpieniem Polski do UE opowiedziały się SLD, Unia Pracy, PO, z pewnymi zastrzeżeniami PSL i PiS. Przeciwnie akcesji były Samoobrona, ZChN i LPR. W referendum 77,45% Polaków opowiedziało się za, 22,55% przeciw, przy frekwencji 58,85% (frekwencja pierwszego dnia wyniosła zaledwie 17,55%). W konsekwencji uroczyste podpisanie traktatu akcesyjnego przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego miało miejsce 23 lipca 2003 r.

4.2. Polska wobec reformy UE

Jeszcze jako kraj kandydujący Polska uczestniczyła w pracach Konwentu w sprawie przyszłości Europy, powołanego na mocy decyzji Rady Europejskiej w grudniu 2001 r. w Laeken. Jego prace i obrady Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 doprowadziły do przyjęcia tekstu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (traktatu konstytucyjnego).

Do najważniejszych polskich postulatów zgłaszanych już do projektu traktatu konstytucyjnego przez premiera Leszka Millera należało: utrzymanie zawartej w traktacie nicejskim potrójnej większości w głosowaniu w Radzie UE w trybie większości kwalifikowanej, zachowanie równowagi pomiędzy działalnością NATO a wzmacnianiem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wprowadzenie odwołania do Boga czyli *invocatio dei* do preambuły przyszłego traktatu konstytucyjnego.

Punktem spornym w czasie obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 było odejście od systemu nicejskiego w procesie decyzyjnym w Radzie UE i zastąpienie go tzw. podwójną większością, która sprzyjałaby umocnieniu państw dużych (Niemcy, Francja), kosztem pozycji krajów średnich (Polska, Hiszpania). Słowa posła Jana M. Rokity „Nicea albo śmierć” stały się tym samym hasłem manifestującym polskie stanowi-

Polska w Unii Europejskiej

ska w tej kwestii. Brak kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi doprowadził do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12–13 grudnia 2003 r.). Ostatecznie traktat konstytucyjny został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. W imieniu Polski podpisali go ówczesny premier Marek Belka i minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i Holandii wprowadzony został tzw. „okres refleksji” (2005–2006). W połowie 2007 r. osiągnięto porozumienie w sprawie kontynuacji reformy ustrojowej i przyjęcia propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym w postaci tradycyjnego traktatu rewizyjnego, którego treść ustalona została podczas Konferencji Międzyrządowej 2007. W rezultacie Traktat z Lizbony podpisany został 13 grudnia 2007 r. W imieniu Polski został podpisany przez premiera Donalda Tuska i ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego (w obecności prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego).

W wyniku wyborów z października 2007 r. nastąpiła zmiana rządu koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony na rząd Platformy Obywatelskiej w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym. Nowy rząd zmienił retorykę w relacjach z politycznych z UE. Premier Donald Tusk objął przewodnictwo Komitetu Integracji Europejskiej i Komitetu Europejskiego Rady Ministrów uprzednio sprawowane przez minister spraw zagranicznych Annę Fotygę. Z początkiem 2009 r. połączono Urząd Komitetu Integracji Europejskiej z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, tym samym rozwiązaniu uległ Komitet Integracji Europejskiej, będący do tej pory naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z UE. Do priorytetów polskiej polityki w UE w 2008 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zaliczył ratyfikację Traktatu z Lizbony, umocnienie struktury instytucjonalnej Unii, a także WPZiB. Ważnym elementem miało być wzmocnienie polskiej obecności we wschodnim wymiarze UE.

W przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* polski rząd opowiedział się za pogłębianiem integracji europejskiej zarówno gospodarczej, jak i politycznej. Przejawem tego miało być wzmocnienie instytucji europejskich, w celu osiągnięcia ich większej efektywności oraz rozwój UE w kierunku unii politycznej. Do kluczowych aspektów przyszłej unii zaliczono: wydajny i skuteczny jednolity rynek (w tym również cyfrowy i energii), rynek pracy bez barier w przemieszczaniu się pracowników w zakresie uznawania kwalifikacji i przenoszenie praw emerytalnych, europejska przestrzeń

badawcza, „ambitny budżet UE, z odpowiednim udziałem polityki spójności i wspólnej polityki rolnej” [Priorytety polskiej polityki..., 2012:8].

W wyniku zmiany ekipy rządzącej w wyborach z 2007 r. powstał spór kompetencyjny pomiędzy nowym premierem a prezydentem Lechem Kaczyńskim, reprezentującymi przeciwstawne opcje polityczne. Kontrowersje między koalicją rządową a opozycją koncentrowały się na kwestii ratyfikacji nowego traktatu. Odrzucenie Traktatu z Lizbony w referendum irlandzkim spowodowało wstrzymanie procedury ratyfikacyjnej przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Ostatecznie po ponownym referendum w Irlandii z 2 października 2009 r. i jego pozytywnym wyniku prezydent Kaczyński podpisał akt ratyfikacji 10 października 2009 r. Spór dotyczył również reprezentacji Polski w polityce europejskiej. Jego wyrazem były nieporozumienia pomiędzy prezydentem i premierem w sprawie przewodzenia polskiej delegacji na spotkaniach Rady Europejskiej. Kwestię tę rozstrzygnęło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa uprawnionego do reprezentowania RP w posiedzeniach RE. Stanowiło ono, że prezydent może samodzielnie decydować o udziale w szczycie UE, jednak to Rada Ministrów ustala stanowisko, a premier reprezentuje RP i przedstawia to stanowisko na posiedzeniu Rady Europejskiej.

W czasie prac Konferencji Międzyrządowej nad traktatem lizbońskim delegacja polska zgłaszała wspomniany wyżej postulat związany z systemem głosowania w Radzie UE. Istota polskiego stanowiska polegała na osłabieniu możliwości przegłosowywania oponentów przez państwa dysponujące znacząco większą liczbą głosów niż pozostałe. Polska proponowała wprowadzenie jako zasady ustalania liczby głosów tzw. pierwiastek kwadratowy z liczby ludności w dwóch wariantach, ale ostatecznie ta propozycja nie została przyjęta. Ponadto, opowiedziano się za niewłączaniem Karty Praw Podstawowych do treści traktatu, doprecyzowaniem zasady, że bezpieczeństwo narodowe jest wyłączną kompetencją państw członkowskich, a także określenia zasad bezpieczeństwa energetycznego i solidarności w tej dziedzinie. W związku z powyższym Polska podpisała w sprawie KKP protokół polsko-brytyjski, dołączony do Traktatu z Lizbony. Mówił on o zakresie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sposobie interpretacji Karty przez sądy krajowe. Z kolei dwie deklaracje dołączone przez Polskę do Traktatu z Lizbony odnoszą się m.in. do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej i prawa rodzinnego oraz pełnego poszanowania w Polsce praw pracowniczych. Przyjęto, że nowy system tzw. podwójnej większości, któremu sprzeci-

Polska w Unii Europejskiej

wiała się Polska, miał wejść w życie w 2014 r. Do traktatu włączona została postulowana przez Polskę zasada solidarności energetycznej (w art. 100 TFUE), natomiast kwestia zagwarantowania państwom członkowskim swobody działania, gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe, znalazła swój wyraz w art. 66z TFUE.

Na polskie dążenia do wypracowania europejskiej polityki zewnętrznej w wymiarze energetycznym, a także zablokowanie mandatu na negocjacje nowej umowy pomiędzy UE a Rosją w 2006 r., wpłynął rosyjsko-ukraiński konflikt gazowy oraz brak unijnej reakcji na rosyjskie embargo nałożone na import polskiego mięsa oraz warzyw w październiku 2005 r. Ówczesny premier Kazimierz Marcinkiewicz przedstawił koncepcję Europejskiego Traktatu Energetycznego. Miałby on zapewnić solidarność jego sygnatariuszy (państwa członkowskie UE oraz NATO) w obliczu zagrożenia energetycznego, wywołanego ograniczeniem dostaw lub odcięciem źródeł zaopatrzenia w wyniku klęsk naturalnych, zaburzeń w systemach zaopatrzenia lub politycznych decyzji dostawców. W atmosferze prac nad nowym porozumieniem między UE a Rosją Polska nalegała na konieczność ratyfikowania przez Rosję Traktatu Karty Energetycznej i podpisania Protokołu Tranzytowego. Warszawa uzależniała przyjęcie mandatu na negocjacje z Rosją nowej umowy o wzajemnych relacjach od zniesienia przez Rosję zakazu importu polskich produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego oraz ratyfikacji przez nią Traktatu Karty Energetycznej i podpisania Protokołu Tranzytowego. W związku z tym Polska złożyła weto, co spotkało się z negatywną oceną większości państw członkowskich.

Kolejną, istotną z punktu widzenia polskich interesów, kwestią były unijne porozumienia energetyczno-klimatyczne. W 2007 r. RE przyjęła pakiet energetyczno-klimatyczny tzw. 3x20 do 2020 r. zakładający wprowadzenie środków pozwalających na 20% (w porównaniu z 1990 r.) oszczędności w całym zużyciu energii, obniżenie o 20% emisji gazów cieplarnianych CO₂, oraz 20% udział energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym. Polska sprzeciwiała się wprowadzeniu obowiązku zakupu przez sektor elektroenergetyczny całości uprawnień do emisji dwutlenku węgla od 2013 r., argumentując że pociągnęłoby to drastyczne podwyżki cen energii. W październiku 2008 r. na spotkaniu RE Polsce udało się zawiązać koalicję państw, których podstawą była Grupa Wyszehradzka i państwa bałtyckie (Węgry, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia) na rzecz porozumienia, w myśl którego ostateczne decyzje w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego miała podjąć RE w jednomyślnym głosowaniu. Na spotkaniu w grud-

niu 2008 r. w Brukseli Polska uzyskała okres przejściowy przewidujący do końca 2019 r. bezpłatne uprawnienia do emisji CO₂, natomiast w ramach funduszu solidarności – 60 mld złotych na modernizację polskiej energetyki. Polski rząd postulował wprowadzenie specjalnego funduszu adaptacyjnego, z którego środków finansowane byłyby, przewidziane pakietem energetycznym, działania dostosowawcze mniej rozwiniętych państw. W październiku 2009 r. RE uzgodniła m.in., że po 2012 r. uzależnienie wkładu finansowego mniej zamożnych członków od poziomu emisji i PKB, a decyzje w kwestii podziału zobowiązań RE podejmie jednomyślnie [zob. szerzej Raport..., 2014, 21:58].

Budowaniu koalicji z nowymi członkami Unii służyła również, pielęgnowana od 2009 r., praktyka spotkań przed szczytami unijnymi, których trzonem były państwa „wyszehradzkie”.

Widoczność Polaków w instytucjach unijnych zwiększył wybór Jerzego Buzka na przewodniczącego PE w 2009 r., Janusza Lewandowskiego na komisarza ds. budżetu UE w 2010 r., czy wybór w 2014 r. Donalda Tuska na przewodniczącego RE, a Elżbiety Bieńkowskiej na komisarza ds. rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

4.3. Polska wobec WPZiB

W okresie przedakcesyjnym Polska przywiązywała mniejszą wagę do polityki bezpieczeństwa i obrony UE, w porównaniu z zagadnieniami reformy instytucjonalnej i uzyskaniem jak najlepszej pozycji w unijnych strukturach.

W stanowisku negocjacyjnym polskiego rządu wobec WPZiB uznano, że cele polskiej polityki zagranicznej będą komplementarne z wartościami, na których opiera się WPZiB UE. Mając na uwadze decyzje szczytów RE w Kolonii w czerwcu 1999 r. i w Helsinkach w grudniu 1999 r. o budowie wojskowego filara UE, a tym samym ustanowieniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako narzędzia WPZiB, *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* z 5 stycznia 2000 r. eksponowała dążenie do umocnienia NATO oraz pełnej integracji z istniejącymi strukturami Europy Zachodniej jako drugim filarze bezpieczeństwa RP.

Rozbieżności pomiędzy USA i państwami członkowskimi UE w kwestii rozwiązania kryzysu irackiego, a w konsekwencji poparcie amerykańskiej interwencji na Irak przez Polskę, wywołało krytykę ze strony Niemiec i Francji. Polsce zarzucano nadmierną proamerykanizację oraz

Polska w Unii Europejskiej

niezrozumienie idei integracji europejskiej. Problem stosunków transatlantyckich, kształtowania samodzielnych zdolności wojskowych UE jako konkurencyjnych do sił NATO i godzących w interesy Stanów Zjednoczonych, przyczyniło się do zdystansowanego stanowiska Polski wobec tworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

W pracach nad traktatem konstytucyjnym Polska reprezentowała stanowisko niechętnie dalszemu umacnianiu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Polskie obawy wiązały się z konsekwencji osłabienia roli NATO i USA dla bezpieczeństwa europejskiego. Polski rząd opowiadał się za uznaniem w traktacie roli NATO w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa. Sprzeciw Polski dotyczył m.in. rozszerzeniu instrumentu wzmocnionej współpracy na kwestie wojskowe i obronne, tworzeniu organów planistycznych dla operacji zarządzania kryzysowego UE. W traktacie konstytucyjnym zawarto postanowienia o pogłębianiu współpracy w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, powołaniu ministra spraw zagranicznych UE i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz tzw. klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego i zagrożeń bezpieczeństwa jednego z państw członkowskich.

W styczniu 2005 r. na forum Sejmu minister spraw zagranicznych Adam Rotfeld wśród priorytetów polskiej polityki zagranicznej zapowiedział dążenie Polski do poszukiwania równowagi interesów i przewyższania istniejących podziałów oraz zapobieganie nowym w obszarze wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE.

Podczas renegotjacji traktatu konstytucyjnego w 2007 r. Polska wypowiedziała się przeciwko ustanowieniu urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, ale poparła wzmocnienie i przekształcenie EPBiO we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Polska uczestniczyła w formowaniu nowych, powołanych zgodnie z duchem nowego traktatu, instrumentów EPBiO służących rozwojowi unijnych zdolności w dziedzinie reagowania kryzysowego oraz w rozwijaniu koncepcji strategicznej UE, określonej w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. Oryginalnym wkładem Polski do dyskusji nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych była propozycja powołania sieci unijnych Akademii Dyplomatycznych w celu lepszego przygotowania przyszłych kadr.

Zmiana ekipy rządzącej w 2007 r. pociągnęła za sobą większe polskie zaangażowanie na rzecz wzmocniania WPZiB Unii. Po powrocie Francji do struktur wojskowych NATO, ożywiła się współpraca Polski i Francji w kwestiach bezpieczeństwa europejskiego. Przejawem tego jest inicjatywa chobielińska z 2009 r. Szefowie dyplomacji Polski i Francji zapo-

wiedzieli współpracę na rzecz wzmocnienia obrony europejskiej i zacieśnienia współpracy UE i NATO. 5 listopada 2009 r. prezydent Nicolas Sarkozy i premier Donald Tusk podpisali deklarację w sprawie bezpieczeństwa i obrony. Mowa jest w niej o francusko-polskiej współpracy na rzecz rozwoju unijnej WPBiO i NATO jako wzajemnie uzupełniających się instytucji, zacieśnianie dwustronnej wzmocnionej współpracy wojskowej, współdziałanie w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa europejskiego i światowego.

Rząd Donalda Tuska podjął również intensywne zabiegi o reaktywowanie Trójkąta Weimarskiego, osłabionego w latach 2003–2007. W 2010 r. ministrowie spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego wystąpili z inicjatywą wzmocnienia WPBiO w liście do Wysokiej Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton. Postulowano m.in. rozwijanie politycznego wymiaru współpracy UE–NATO, koordynację planowania i prowadzenia cywilnych i wojskowych działań UE w misjach WPBiO, modyfikację koncepcji Grup Bojowych z punktu widzenia potrzeb operacyjnych (poszerzenie o komponent lotniczy i morski oraz aspektów cywilnych, w sytuacji katastrof naturalnych lub spowodowanych przez człowieka). Jednakże pomiędzy państwami Trójkąta Weimarskiego istnieją rozbieżności co do konkretnych rozwiązań dot. budowy samodzielnych zdolności wojskowych. Francja w większym stopniu szuka zbliżenia z WB, natomiast Niemcy są nastawione bardziej pacyfistycznie i preferują zapobieganie konfliktom [Ciupiński, 2013].

Polska aktywność na rzecz wzmocnienia WPZiB widoczna była również w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

Polska angażuje się w prace Europejskiej Agencji Obrony, mające na celu: umocnienie europejskiego rynku zbrojeniowego, programy naukowo-badawcze, planowanie rozwoju europejskich zdolności reagowania kryzysowego [Zięba, 2012].

Minister Sikorski, jako jedyny przedstawiciel państw Europy Wschodniej, wszedł w skład tzw. „grupy przyszłości”, w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą zainicjował w 2012 r. minister spraw zagranicznych Niemiec Guido Westerwelle. Obejmuje ona 11 ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich (Belgia, Dania, Włochy, Luksemburg, Austria, Holandia, Polska, Portugalia, Hiszpania, w drugiej fazie także Francja). Przedstawiciele grupy opowiedzieli się za wzmocnieniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, również w zakresie kierownictwa cywilno-wojskowego, podniesieniem dynamiki WPZiB, postępem w obszarze polityki rozbrojeniowej, objęciem głosowaniem większościowym WPZiB oraz wyposażeniem w rzeczywi-

Polska w Unii Europejskiej

ste kompetencje w zakresie działań zewnętrznych wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa [Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, 296].

Początkowo Polska w niewielkim stopniu brała udział w tworzeniu sił szybkiego reagowania UE, co wynikało również z zaangażowania w kształtowanie podobnych formacji w ramach NATO [Zięba, 2012]. Warszawa poparła przyjęty na szczycie w Helsinkach w 1999 r. Europejski Cel Operacyjny (przewidujący powstanie samodzielnych zdolności wojskowych do 2003 r.), a w lutym 2001 r. zadeklarowała udział brygad w liczbie ok. 1200–1300 żołnierzy, a w ramach sił cywilnych ok. 200 policjantów.

W ślad za tym Polska włączała się do operacji reagowania kryzysowego UE (misji petersberskich): operacja Concordia w Macedonii 2003 r. (17 żołnierzy – najliczniejsza reprezentacja z państwa nieczłonkowskiego), EUFOR Althea od grudnia 2004 r. w Bośni i Hercegowinie (początkowo 275 żołnierzy, od grudnia 2010 – 50), EUFOR RD Congo w 2006 r. (130 żołnierzy), w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej EUFOR TCHAD/RCA w latach 2008–2009 (350 żołnierzy), EUTM Mali w latach 2013–2014 (20 żołnierzy) oraz w Republice Środkowoafrykańskiej EUFOR RCA 2014–2015 (50 żołnierzy) EUMAM RCA 2015 (2 żołnierzy).

13 listopada 2006 r. podpisano memorandum w sprawie utworzenia wielonarodowej grupy bojowej UE wspólnie z Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą, w pierwszym półroczu 2010 r. Polska odegrała rolę państwa ramowego tej grupy, odpowiadając za organizację dowództwa sił i elementu bojowego grupy.

W 2013 r. utworzona została Weimarska Grupa Bojowa (ok. 2100 żołnierzy), pełniąca dyżur w pierwszym półroczu 2013 r. Polsce przypadła rola państwa ramowego (otrzymała zadanie utworzenia Dowództwa Sił i wyznaczenia jego dowódcy), tworzą ją żołnierze z Polski, Niemiec i Francji.

Jako niewystarczające ocenia się zaangażowanie Polski w unijnych misjach cywilnych. Polacy wzięli symboliczny udział (3 policjantów) w misji policyjnej „Proxima” w Macedonii (grudzień 2003–grudzień 2005). Uczestniczą także w misji w Bośni i Hercegowinie (EUPOL) – od stycznia 2003 r. było to 12 policjantów, a potem 7; EUMM Gruzja – 25 osób, EUBAM Mołdawia/Ukraina – 19 osób. Natomiast w Afganistanie (EUPOL AFGHANISTAN) znalazło się 3 polskich policjantów. W rozmieszczonej w grudniu 2008 r. unijnej misji rządów prawa w Kosowie (EULEX Kosowo) uczestniczy specjalna jednostka policji złożona z ok. 115 policjantów i innych funkcjonariuszy.

Od akcesji w 2004 r. Polska aktywnie wspierała proces poszerzenia UE, traktując go jako niezwykle ważny instrument wzmacniania bezpie-

czeństwa, stabilności i wzrostu w Europie. Pozytywną rolę Polska odegrała w kształtowaniu relacji między UE a Bałkanami Zachodnimi, konsekwentnie wspierając dążenia państw tego regionu oraz europejskie inicjatywy zbliżające je do UE, m.in. liberalizację polityki wizowej. Mimo że dalsze rozszerzanie składu członkowskiego Unii nie cieszy się obecnie poparciem społeczeństw państw członkowskich, wg badań Eurobarometru z lipca 2012 r., mimo kryzysu strefy euro, stosunkowo wysoki poziom akceptacji nowych członków wzrósł w Polsce w porównaniu z rokiem 2011 (62%) [Eurobarometr 77, wiosna 2012].

Partnerstwo Wschodnie

Wydarzenia we wschodnim sąsiedztwie Polski: rewolucja róż w Gruzji w 2003 r., pomarańczowa rewolucja na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 r., konflikt rosyjsko-gruziński w 2008 r., sytuacja na Białorusi, tzw. zamrożone konflikty w Naddniestrzu i Górnym Karabachu, kryzys ukraiński w 2014 r.: powstanie Majdanu i obalenie reżimu prezydenta Janukowycza, i w konsekwencji aneksja Krymu przez Rosję, stanowiły jednocześnie wyzwania do kształtowania się wschodniej polityki Unii Europejskiej.

Polska opowiadała się za stworzeniem tzw. Wymiaru Wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa już na przełomie lat 2002/2003. Miał on być komplementarny w stosunku do skierowanego do państw basenu Morza Śródziemnego Wymiaru Północnego EPS i stanowić regionalne ramy oraz platformę współpracy sąsiedzkiej UE. Już wówczas kluczowym założeniem polskiej wizji Wymiaru Wschodniego była możliwość integracji z Unią państw Europy Wschodniej, zarówno Ukrainy, Mołdowy jak i Białorusi, pod warunkiem że wyrażą one taką wolę i spełnią kryteria członkostwa. Wyraźna perspektywa akcesji szczególnie w odniesieniu do Ukrainy miała być bodźcem mobilizującym do dalszych wysiłków na rzecz zbliżenia z UE. Polska propozycja przewidywała m.in. zawarcie „Partnerstw dla Stowarzyszenia” dla Ukrainy i Mołdawii. Ta inicjatywa zakończyła się jednak wówczas niepowodzeniem.

W maju 2008 r. na spotkaniu szefów unijnej dyplomacji w Brukseli ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji: Radosław Sikorski i Carl Bildt przedstawili projekt Partnerstwa Wschodniego. Zakładał on stworzenie forum współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami: Ukrainą, Mołdawią, Azerbejdżanem, Gruzją oraz w ograniczonym zakresie z Białorusią. Na mocy mandatu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r. KE przedstawiła szczegółowe propozycje dotyczące Partnerstwa Wschod-

Polska w Unii Europejskiej

niego, sytuując je w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W komunikacie stwierdzono, że „stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej żywotnym interesie”. Program nie obejmował perspektywy członkostwa. Zakładał zbliżenie tych państw do standardów unijnych poprzez integrację gospodarek i systemów prawnych, stworzenie strefy wolnego handlu, obejmującej usługi i artykuły rolne oraz stopniową liberalizację systemu wizowego.

Uroczysta inauguracja PW miała miejsce 7 maja 2009 r. na szczycie w Pradze w obecności przedstawicieli wszystkich krajów członkowskich i sześciu państw partnerskich. Nie pojawili się na nim jednak ani prezydent Francji, ani premierzy Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii. Przyjęta na szczycie Deklaracja Praska stawia za cel PW stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego oraz integracji gospodarczej między Unią Europejską a krajami partnerskimi.

Istotnymi elementami wdrażania PW są:

- proces liberalizacji wizowej, prowadzący do całkowitego zniesienia wiz (Ukraina i Mołdawia zawarły umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji i wdrażają Plany Działań ws. Liberalizacji wizowej, w lutym 2013 r. Plan Działań przyznany został Gruzji. Armenia i Azerbejdżan na początku 2012 r. rozpoczęły negocjacje umów o ułatwieniach wizowych i readmisji. Armenia podpisała już obie umowy (w grudniu 2012 r. umowę o ułatwieniach wizowych, a w kwietniu 2013 r. umowę o readmisji).
- porozumienia o stowarzyszeniu (*Association Agreements*), których istotny elementem jest ustanowienie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas – DCFTA*). Ukraina parafowała umowę w 2012 r., ratyfikowała ją we wrześniu 2014 r. w atmosferze protestów w Kijowie i walk z separatystami we wschodniej Ukrainie. Wdrażanie umowy o wolnym handlu UE – Ukraina zostało odłożone do 31 grudnia 2015 roku. Do tego czasu Ukraina nadal będzie korzystać z jednostronnego zniesienia ciał przez UE. Ma to wyeliminować obawy Rosji związane z wpływem tego porozumienia na jej gospodarkę. Negocjacje AA i DCFTA w czerwcu 2013 r. zakończyła Mołdawia, natomiast Gruzja i Armenia w lipcu. Negocjacje umowy stowarzyszeniowej z Azerbejdżanem wciąż trwają, przy czym Azerbejdżan, nie będąc członkiem WTO, nie negocjuje DCFTA.
- unijne wsparcie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego krajów partnerskich w ramach Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucjonalnego (*Comprehensive Institution Building – CIB*). Pierwszy CIB został uruchomiony dla Gruzji w 2012 r., po spełnieniu przez ten kraj

niezbędnych wymogów. W latach 2011–2013 na te programy przeznaczono 173 mln euro.

Współpraca w wymiarze wielostronnym prowadzona jest w następujących obszarach: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE, bezpieczeństwo energetyczne i kontakty międzyludzkie. Przykładem tzw. inicjatyw flagowych jest wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości (*SME Facility*) w projekcie East–Invest, który ma na celu poprawienie klimatu inwestycyjnego w państwach partnerskich i utworzenie sieci kontaktów biznesowych między UE a jej wschodnimi sąsiadami, czy uruchomienie linii kredytowych w Mołdawii i Gruzji przy udziale EBI i EBOiR, a także projekty zwiększające efektywność energetyczną i ochronę środowiska, jak *Intelligent Energy Europe* czy Porozumienie Burmistrzów (*Covenant of Mayors*) w sprawie zmniejszenia CO₂ o 20% poniżej wyznaczonego celu. W dziedzinie kultury od 2011 r. realizowany jest Program ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest m.in. pomoc w kształtowaniu polityki kulturalnej, reformowaniu instytucji kultury i tworzeniu warunków, ułatwiających korzystanie z europejskich programów obszarze kultury.

Finansowanie PW odbywa się w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (2010–2013 1,9 mld euro), Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, Instrumentu Inwestycyjnego na rzecz Sąsiedztwa (2007–2013 700 mln euro), Instrumentu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego i powstałego z polskiej inicjatywy Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji.

W 2009 r. i 2012 r. weszły w życie umowy między Polską a – odpowiednio – Ukrainą i Rosją o zasadach małego ruchu granicznego (MRG). Stwarzają one możliwość osobom mieszkającym w strefie przygranicznej wielokrotnego przekraczania granicy po otrzymaniu specjalnego zezwolenia. Obecnie na mocy umów o MRG wydano blisko 450 tys. zezwoleń, w tym około 210 tys. po stronie ukraińskiej, około 184 tys. po stronie rosyjskiej oraz około 46 tys. po polskiej stronie granicy z Obwodem Kaliningradzkim.

Wśród celów polskiej polityki zagranicznej w exposé ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z 13 lutego 2009 r. ważne miejsce zajęła polityka wschodnia i wdrażanie PW. Sikorski zapewnił o wsparciu Ukrainy na jej drodze do integracji w strukturach unijnych oraz zadeklarował, że relacje z Rosją powinny się opierać na nowym porozumieniu o partnerstwie i współpracy. Nie czekając na wdrażanie PW przez KE polskie MSZ zaplanowało realizację pierwszych projektów pilotażowych w jego ramach z budżetu narodowego.

Polska w Unii Europejskiej

Znaczenie wymiaru wschodniego w polskiej polityce zagranicznej odzwierciedla również ukierunkowanie polskiej pomocy rozwojowej. Priorytetowym beneficjentem polskiej bilateralnej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) są od 2011 r. wszystkie kraje objęte programem Partnerstwa Wschodniego. Również inicjatywa ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, który ma wspierać przemiany demokratyczne w krajach wschodniego i południowego sąsiedztwa UE, stanowi kolejny instrument uwzględniający adresatów polskiej pomocy rozwojowej. W przyjętym w marcu 2012 r. pierwszym Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012–2015 w pierwszej grupie krajów objętych polską pomocą znalazły się Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Polska pomoc (od 2013 r. co najmniej 60% całej polskiej pomocy, z czego 70% na cele agendy demokratycznej) ma służyć zmianom na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską.

W trwającym od listopada 2013 r. kryzysie na Ukrainie (powstanie Majdanu i obalenie reżimu prezydenta Janukowycza, i w konsekwencji aneksja Krymu przez Rosję) aktywność polskiej polityki zagranicznej przejawia się na trzech płaszczyznach:

1. zaangażowaniu polskiej dyplomacji na rzecz przejęcia aktywnej roli UE w rozwiązywaniu kryzysu ukraińskiego, a także poparciu polskiej inicjatywy unii energetycznej, która pozwoliłaby uniezależnić w dłuższej perspektywie państwa członkowskie od rosyjskich dostaw gazu. Ministrowie spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji (R. Sikorski, F.W. Steinmeier i L. Fabius) brali czynny udział w wypracowaniu porozumienia między opozycją a prezydentem Janukowyczem z 21 lutego 2014 r. Polska wraz ze Szwecją i Wielką Brytanią była pomysłodawcą powołania unijnej misji policyjnej na Ukrainie, a także kluczowym państwem dążącym do wypracowania jednolitego stanowiska UE w trwającym kryzysie;
2. kryzys ukraiński wzmocnił rolę Polski jako ważnego aktora europejskiej polityki zagranicznej, wskazując jednocześnie na słabość wsparcia innych państw członkowskich. Głównie ze względu na odmienne stanowisko wobec Rosji nie udało się wypracować wspólnego stanowiska Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Słowacja, Czechy, Węgry) w kwestii Ukrainy;
3. mając na uwadze polskie zaangażowanie na rzecz wzmocnienia wschodniego wymiaru polityki zagranicznej Unii oraz objęcia perspek-

tywą członkostwa państw Partnerstwa Wschodniego, fiasko podpisania umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina na szczycie PW Kijowie w listopadzie 2013 r. oraz będący jego konsekwencją kryzys ukraiński jest niewątpliwie porażką polskiej i europejskiej polityki wschodniej. Pogorszenie się relacji gospodarczych pomiędzy UE a Rosją, w następstwie aneksji Krymu, ma ponadto istotne znaczenie dla kondycji polskiej gospodarki (Rosja należy do ważniejszych partnerów handlowych Polski, głównie eksport artykułów rolno-spożywczych).

4.4. Wyzwania członkostwa Polski w UE

a) Znaczenie dla rozwoju gospodarczo-społecznego

Pierwsza dekada członkostwa pozwala na jego ocenę i postrzegana jest w kategoriach „politycznego awansu” Polski w UE [Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, 2014, s. 11]. Referendum w sprawie akcesji w 2003 r. odzwierciedlało wyraźny podział polskiego społeczeństwa w tej kwestii. Podczas gdy przeciwnicy polskiego członkostwa wysuwali argumenty utraty suwerenności i narodowej tożsamości, brukselską bądź niemiecką dominację, zwolennicy wiązali swoje oczekiwania przede wszystkim z korzyściami płynącymi z unijnych funduszy. W badaniach opinii publicznej CBOS z 2003 r. większość Polaków (65%) opowiedziała się za utrzymaniem Unii złożonej w jak największym stopniu z niezależnych suwerennych państw, co znalazło swój wyraz w prowadzonej wówczas wewnątrz krajowej dyskusji nad członkostwem. Polacy dostrzegali istotne znaczenie unijnej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, ochrony praw konsumentów, unii celnej czy polityki obronnej i bezpieczeństwa granic, jednakże dziedziny związane z polityką zagraniczną, gospodarczą i społeczną, podatkami czy edukacją, a także kwestie moralne, jak aborcja, należały do kompetencji państwa narodowego. Nadzieje związane z członkostwem dotyczyły przede wszystkim aspektów ekonomicznych, procesów modernizacyjnych i rozszerzania możliwości zarobkowych Polaków, natomiast sceptycznie oceniano wzrost politycznego znaczenia Polski, czy federacyjny kształt UE. W kontekście kulturowym oczekiwania Polaków oscyływały pomiędzy polskim wkładem wartości i obawami o utratę narodowej tożsamości.

Za pozytywnym bilansem dotychczasowej polskiej obecności w UE przemawia przede wszystkim porównanie danych makroekonomicznych z lat 2004 i 2014. W 2014 r. bezrobocie wprowadziło utrzymywało się na dość wysokim poziomie 13,5%, jednak dużo niższym niż 19,5% w 2004 r.,

Polska w Unii Europejskiej

PKB niemal podwoił swoją wartość do 1,6 mld zł, długość polskich autostrad z 765 km wzrosła do 2 847 km, o 25% zwiększyła się liczba osób aktywnych zawodowych (15,7 mln osób w 2013 r.). Na powyższe wskaźniki wpływały zarówno unijne fundusze, wyższe standardy wprowadzone wspólnotowymi normami, jak i swobodny przepływ towarów. W 2013 r. wartość polskiego eksportu niemal się potroiła w stosunku do roku 2003 r. Wzrasta umiędzynarodowienie polskiej gospodarki, wskaźnik relacji eksportu towarów i usług do PKB w 2013 r. utrzymywał się na poziomie 47,8% o 14,5 pkt. proc. wyższym w porównaniu z rokiem 2003. Udział eksportu do UE w relacji do PKB Polski w 2013 r. wyniósł 35,6% w stosunku do 26,9% w 2003 r. W dalszym ciągu największym partnerem handlowym Polski są Niemcy. Dominującą grupą towarową w eksporcie do krajów UE były wyroby przemysłu elektromaszynowego, ich udział w całości eksportu w 2013 r. wyniósł ok. 37%. Największy, pięciokrotny w stosunku do 2003 r., wzrost eksportu nastąpił w przypadku towarów rolno-spożywczych. Kolejne pozycje w polskim eksporcie zajmowały m.in. wyroby przemysłu chemicznego, pojazdy, meble, sprzęt gospodarstwa domowego. [Ministerstwo..., s. 82–84]. Wzrasta również udział eksportu polskich produktów wysoko zaawansowanych technologicznie (*high-tech*) w ogólnym eksporcie towarowym (z 2,5% w 2003 r. do 5,9% w 2012 r.), jednakże Polska wciąż pozostaje w tyle za Węgrami, Czechami czy Estonią.

Opublikowany pod koniec czerwca 2014 r. raport MSZ „Polskie 10 lat w Unii” prezentuje pozytywny bilans polskiej obecności w UE. Do sukcesów można zaliczyć szybsze tempo rozwoju gospodarczego w porównaniu z innymi nowymi państwami członkowskimi regionu, wzrost dobrobytu wśród społeczeństwa i rosnącą konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Polska miała największy wzrost gospodarczy spośród nowych państw członkowskich (PKB zwiększył się połowę 48,7%) oraz pozytywnie przeszła globalny kryzys gospodarczy, nie pogrążając się w recesji. W latach 2008–2013 łączny wzrost PKB Polski wyniósł ponad 20%, dając najlepszy wynik w całej UE. Polski PKB na osobę, mierzony wartością siły nabywczej, wynosił w 2012 r. 66,9%, co oznaczało wzrost o 18,1 pkt. proc. w porównaniu z rokiem 2003. Plasuje to Polskę wciąż na pozycji za Czechami, Estonią i Słowenią. Prawie dwukrotnie wzrósł dochód pozostający do dyspozycji na osobę: z 700 złotych do niecałych 1300 złotych. Wzrost poziomu dochodów w Polsce był więc większy od wzrostu kosztów życia, co oznacza realne zwiększenie poziomu zamożności Polaków. Na wysokie tempo wzrostu gospodarczego istotny wpływ miał ponadto wzrost wydajności pracy. W 2012 r. był on największy w całej UE – wyniósł niemal 5%. Polska jest w czołówce państw regionu pod wzglę-

dem efektywności pracy. Wzrost gospodarczy znacząco poprawił sytuację polskiego społeczeństwa: od 2005 do 2012 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się o 7 mln, a 1,3 mln osób udało się wyjść z ubóstwa. Zmniejszył się odsetek osób dotkniętych ubóstwem, wynosi on 17,1% w porównaniu ze średnią unijną 16,9% [Ministerstwo..., s. 11–12].

Na tle pozostałych państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej Polska jest liderem pod względem wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 2012 r. udział Polski w wartości wszystkich BIZ z UE znajdujących się w krajach regionu wyniósł blisko 34%, czyli około 157 mld euro. Na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej Polski wpływ miały przede wszystkim obecność na jednolitym rynku i związane z tym wymierne korzyści – głębsza integracja gospodarek czy stabilność regulacji prawnych. Na uwagę zasługuje również to, że inwestycje zagraniczne polskich firm w 2012 r. wyniosły 43% wszystkich BIZ w regionie. Tym samym polskie firmy są obecnie w dużo większym stopniu zinternacjonalizowane niż przed 10 laty.

Polska jest jednym z największych beneficjentów unijnych funduszy strukturalnych. Od dnia akcesji do końca 2013 r. Polska otrzymała 92,4 mld euro z budżetu UE. Mając na uwadze wkład Polski do unijnego budżetu w wysokości 30,9 mld euro, daje jej to pozycję beneficjenta. Ważnym obszarem, który sceptycznie oceniany był przed 2004 r., z uwagi na wysoki udział zatrudnionych osób i niski stopień unowocześnienia, jest polskie rolnictwo. Korzyści z objęcia polskiego rolnictwa wspólną polityką rolną, jak dopłaty bezpośrednie, możliwość bezcłowego handlu produktami rolnymi z krajami UE, przemysł spożywczy dostosowany do norm unijnych, widoczne są zarówno w ich jakości, jak i możliwościach eksportowych. Do modernizacji polskiej wsi przyczyniło się ponad 29 mld euro, otrzymane pomiędzy 2004 i 2014 r. np. na budowę kanalizacji i sieci wodociągowych, unowocześnienie przedsiębiorstw rolnych. Niemniej nawet przy znacznym wzroście wydajności na ha, stanowi ona w dalszym ciągu tylko połowę wydajności charakteryzującej Niemcy. Mając na uwadze wielkość unijnych transferów, polscy rolnicy z eurosceptyków stali się euroentuzjastami. W październiku 2013 r. 71% rolników oceniało członkostwo Polski pozytywnie, przy ogólnej społecznej akceptacji 76% (jesień 2013, CBOS i Lokalne Badania Społeczne).

Poprawa sytuacji na rynku pracy wiąże się również z masową emigracją z Polski. Po uzyskaniu członkostwa 2,4 mln Polaków wyjechało do UE w celu podjęcia pracy, spośród których tylko część przebywała za granicą czasowo lub jako pracownik sezonowy. W 2012 r. wg danych GUS ok. 1,7 mln Polaków pracowało za granicą w państwach członkowskich, natomiast

Polska w Unii Europejskiej

w innych regionach docelowych 2,13 mln. Pochodzili oni przede wszystkim z województwa opolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Do pozytywnych aspektów tych migracji (o wiele wyższą można odnotować w pozostałych nowych państwach członkowskich) można zaliczyć na przykład transfery finansowe i zmniejszenie obciążenia na rynku pracy. Niekorzystnym trendem jest natomiast wyłączenie na dłuższy okres z rynku pracy mobilnych i z reguły młodych osób, a także trudna sytuacja rodzinna, zwłaszcza dla dzieci, migrantów o charakterze cyrkulacyjnym. W tym kontekście mowa jest o wysokich społecznych kosztach transformacji.

Polska umocniła również swoją pozycję polityczną w UE. Raport wymienia tu aktywne uczestnictwo Polski w ważniejszych debatach unijnych (przede wszystkim o reformie strefy euro), wynegocjowaniu wyższego absolutnego udziału Polski w podziale środków z funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 (w ramach budżetu na lata 2007–2013 Polsce udało się wynegocjować 422 mld złotych, a na okres 2014–2020 – 441 mld złotych), uzyskać wśród partnerów reputację kraju odpowiedzialnego i przewidywalnego oraz dobrą pozycję negocjacyjną w instytucjach unijnych i UE jako całości. Zwraca się uwagę również na istotną dla forsowania własnych interesów zdolność elastycznego budowania koalicji, ożywienie Trójkąta Weimarskiego (Polska, Niemcy, Francja) jako forum konsultacji i wypracowywania wspólnych stanowisk, czy eksponowanie znaczenia dobrej współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry). Jednakże w praktyce politycznej rola Trójkąta Weimarskiego w istotnych kryzysach rozstrzyganych na forum unijnym była żadna bądź bardzo ograniczona, jak w przypadku sytuacji na Ukrainie. Grupa Wyszehradzka, mimo wzrostu na regularnych kontaktów i uzgodnień wspólnych stanowisk na różnych szczeblach w kwestii negocjacji nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2014–2020, czy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, ze względu na różnice w głosowaniach w Radzie UE rzadko występuje jako blok równoważący pod względem wspólnej liczby głosów (58) Francję i Niemcy. Utrzymanie wspólnego sojuszu państw Europy Środkowo-Wschodniej przed szczytem klimatycznym COP15 w Kopenhadze w 2009 r. pozwoliło Polsce na niedopuszczenie do podniesienia unijnego celu redukcji emisji do 30% do 2020 r. Przyjęcie reguł świadczenia pomocy klimatycznej przez UE krajom rozwijającym się w oparciu o zasadę zdolności do płacenia (tzw. *ability to pay principle*), a według wskaźników emisji (tzw. *polluters pay principle*), pozwoliło na zapobieżenie sytuacji, w której mniej zamożne państwa, o wyższej emisji CO₂, zobowiązane byłyby do płacenia znacznie większych kwot na pomoc klimatyczną niż bogatsze państwa UE.

Wyróżniającą Polskę, w porównaniu do Czech czy Węgier, stabilność i przewidywalność polityczna w uwarunkowaniach kryzysu, dobra sytuacja gospodarcza i demograficzny potencjał państwa, przyczyniła się do postrzegania Polski jako ważnego aktora w UE. Przykładem jest tu udana prezydencja w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. oraz polskie inicjatywy dla WRF na lata 2014–2020. Polska sprawdziła się jako wiarygodny partner i jednocześnie przywódca 15 państw członkowskich, które określają się jako „przyjaciele polityki spójności”, postulując zachowanie dotychczasowych ram finansowych dla polityki spójności w budżecie Unii. Ostatecznie z sukcesem, ponieważ w przyjętych w listopadzie 2013 r. WRF na lata 2014–2020 polityka spójności w tytule „Spójność dla wzrostu i współpracy” z 33,9% 325 mld euro zajmuje drugą pozycję w budżecie Unii po „Ochronie i zarządzaniu naturalnymi zasobami” – 38,9% 373,2 mld euro, czyli polityką rolną i rozwojem obszarów wiejskich.

Bez wątpienia sukcesem polskiej polityki zagranicznej było również Partnerstwo Wschodnie, zainaugurowane w maju 2009 r. na szczycie UE w Pradze. Część programu, który realizowany jest w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i skierowany do sześciu postsowieckich republik: Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, obejmuje również forum społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże PW jest różnie przyjmowana przez państwa nim objęte, co utrudnia skuteczną realizację postawionych przez Polskę celów wzmocnienia demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

W kontekście członkostwa w UE istotne są również zmiany w obszarze szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w zakresie internacjonalizacji procesu kształcenia. W ramach programu Erasmus ponad 120 tys. polskich studentów studiowało lub odbyło praktyki w innych państwach UE, a 37 tys. wykładowców prowadziło zajęcia na zagranicznych uczelniach lub odbyło w nich szkolenia. Co ciekawe, w większym stopniu wzrasta liczba obcokrajowców studiujących w Polsce, niż polskich studentów za granicą. W odniesieniu do pracowników uczelni w Polsce plasuje się w czołówce, co można skonstatować rosnącą internacjonalizacją polskich uczelni wyższych [Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2014, s. 17].

Podobny efekt „umiędzynarodowienia” polskiego społeczeństwa mają również liczne unijne programy realizowane w ramach polityki spójności. Zmiany te pośrednio oddziałują na zróżnicowanie systemów wartości i większy pluralizm normatywny polskiego społeczeństwa. Badania wskazują, że w ostatnich latach bardziej konserwatywne wartości, jak patriotyzm i znaczenie religii straciły na wartości, podczas gdy takie wartości, jak szczęście rodzinne czy zdrowie wciąż są szanowane. W badaniach

Polska w Unii Europejskiej

CBOS z sierpnia 2013 wzrosła również akceptacja dla środków antykoncepcyjnych, związków pozamałżeńskich i homoseksualnych [CBOS, sierpień 2013]. Zmiany te są jednakże częścią procesów globalizacyjnych. Wpływ członkostwa w UE w sferze kulturowej i społecznej przejawia się w większym pluralizmie i internacjonalizacji stylów życia. Polska stała się poprzez członkostwo, współkształtując politykę europejską, bardziej tolerancyjna i otwarta na świat.

b) Implikacje kryzysu strefy euro oraz znaczenie dla współpracy polsko-niemieckiej

Początkowo, nie będąc członkiem strefy euro, Polska w mniejszym stopniu przejawiała aktywność w pracach nad stabilizacją systemów bankowych w przyszłości czy działaniach antykryzysowych. Większemu zaangażowaniu służyło przejście przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Październikowe wybory potwierdziły rządy koalicji PO i PSL. Przyjęte jeszcze w lipcu 2010 r. priorytety polskiego przewodnictwa obejmowały: negocjacje wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, wdrażanie programu Partnerstwa Wschodniego (stref wolnego handlu i liberalizacja polityki wizowej), rozwój rynku wewnętrznego, wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy [Fischer, 2012, s. 9]. W obliczu działań antykryzysowych strefy euro Polska koncentrowała się na umocnieniu unijnych ram nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich strefy euro, jak i stworzeniu mechanizmów przewyższania kryzysu w całej Unii. Mając na uwadze implikacje kryzysu w postaci pogłębiania się integracji różnej prędkości i kluczowej pozycji państw strefy euro Polska prezydencja eksponowała znaczenie metody wspólnotowej i jedności procesu integracyjnego. 2 marca 2012 r. Polska jako jedno z 25 państw członkowskich podpisała Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny). Jednakże nie weszła w skład tworzonej europejskiej unii bankowej dla stabilizacji systemów bankowych (obejmującej wspólny nadzór bankowy, który rozpoczął działalność od stycznia 2014 r. oraz fundusz upadłościowy, który ma ruszyć w 2015 r.).

Przystąpienie do Unii Gospodarczo-Walutowej, po spełnieniu tzw. kryteriów konwergencji, jest zobowiązaniem przyjętym przez Polskę w układzie akcesyjnym z 2003 r. Data wejścia do strefy euro początkowo zapowiadana była na rok 2011, następnie przesuwana, według ostat-

nich wersji na najwcześniej 2018 rok [Cziomer 2013, s. 103]. Do głównych przeszkód przyjęcia wspólnej waluty euro należą przede wszystkim pogarszająca się sytuacja na polskim rynku pracy oraz niespełnianie kryteriów konwergencji, a także negatywne nastroje społeczne związane z konsekwencjami przystąpienia do strefy euro w obliczu jej kryzysu [Cziomer 2013, s. 105].

Polskim akcentem w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej stało się przemówienie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego, wygłoszone na początku listopada 2011 r. w Berlinie. Wezwał w nim m.in. do głębszej integracji i dalszej federalizacji UE, wzmocnienia przejrzystości i dyscypliny finansowej państw członkowskich poprzez przyjęcie tzw. sześciopaku (pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy). Sikorski opowiedział się za wzmocnieniem Komisji Europejskiej jako nadzorcy europejskiego, zmniejszeniem jej składu i wprowadzeniem systemu rotacji, połączeniem stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i KE, ogólnoeuropejską listą kandydatów do Parlamentu Europejskiego, zachowaniem spójności strefy euro i całej Unii. W gestii prerogatyw państw członkowskich powinny pozostać „szeroko pojęte kwestie: tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej oraz stawek podatku dochodowego i podatku VAT” [Radosław Sikorski (2011)]. W swoim wystąpieniu Sikorski wezwał Niemcy do aktywniejszego przejęcia odpowiedzialności za przyszłość Europy, mówiąc m.in. „Mniej zaczynam się obawiać niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności” [Radosław Sikorski 2011].

Minister Sikorski już w połowie 2008 r. na wykładzie pt.: Polska–Niemcy. Partnerstwo dla Europy, wygłoszonym w Instytucie Zachodnim w Poznaniu zapowiedział działania na rzecz zacieśniania współpracy polsko-niemieckiej [Sikorski 2008].

21 czerwca 2011 r., z okazji 20-lecia rocznicy podpisania układu o dobrym sąsiedztwie, przyjęty został program polsko-niemieckiej współpracy międzyrządowej. W punkcie 10 program precyzuje kooperację obu państw na płaszczyźnie europejskiej, która przede wszystkim ma się sprowadzać do:

1. wspierania inicjatyw europejskich, mających na celu wzmocnienia strefy euro i konkurencyjności;
2. kooperacji w zakresie zdolności Polski do przyjęcia wspólnej waluty euro;
3. wymiany poglądów i doświadczeń oraz uzgodnienia stanowisk w zakresie zarządzania i stabilności finansowej UE;
4. ścisłego współdziałania w przygotowywaniu budżetu UE na rok 2012 oraz WRF na lata 2013–2020;

Polska w Unii Europejskiej

5. działań na polu polityki energetycznej UE w myśl wcześniejszych uzgodnień szefów rządów obu państw z 28 stycznia 2011 r.;
6. współpracy w zakresie polityki podatkowej UE i finansów samorządu terytorialnego;
7. współpracy w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej UE;
8. wspieranie inicjatyw Trójkąta Weimarskiego w ramach WPZBiO UE;
9. współpracy, wraz z Francją, w ramach Trójkąta Weimarskiego, z Rosją, w ramach projektu Partnerstwo dla modernizacji, oraz pogłębienie Partnerstwa Wschodniego w kontekście WPZBiO UE [Cziomer 2013, s. 101–102].

Również w przyjęte przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* kładą główny nacisk na konkurencyjną, solidarną i otwartą UE. Mając na uwadze doświadczenia kryzysu gospodarczego i finansowego, Polska opowiedziała się za wzmocnieniem unijnego zarządzania gospodarczego i koordynacji polityki fiskalnej, w tym roli Komisji Europejskiej. Solidarność europejska winna znaleźć swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w takich obszarach jak: eliminowanie dysproporcji w rozwoju społecznym i gospodarczym państw członkowskich (w tym m.in. działania w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, solidarność międzypokoleniowa, energetyczna). Unijne podejście do migracji winno łączyć wysokie standardy bezpieczeństwa publicznego oraz skuteczną politykę integracyjną. Polska podkreśliła ponadto, że „kryzys gospodarczy czy krótkowzroczny protekcjonizm nie powinien stanowić pretekstu (...)” zamrażania procesu rozszerzania. Tym samym Polska wspiera aspiracje akcesyjne Ukrainy, Mołdawii, państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego i Turcji, postrzegając je jako rozszerzania sfery stabilności i bezpieczeństwa w Europie.

Niemcy i Francja uznane zostały za kluczowych partnerów politycznych i gospodarczych oraz zapowiedziano utrzymanie dynamiki rozwoju stosunków bilateralnych z tymi państwami (również w ramach Trójkąta Weimarskiego). Z kolei rolę Niemiec, jako najważniejszego partnera Polski w relacjach dwustronnych, determinuje ich znaczenie dla polskiej wymiany handlowej (odbiorca ponad 1/4 polskiego eksportu) oraz pozycja w UE, jako największego płatnika do wspólnotowego budżetu. Niemniej wskazano na potrzebę „wyeliminowania pozostających problemów, w tym finalne zamknięcie spraw dotyczących przeszłości” w kształtowaniu dalszej współpracy w perspektywie lat 2012–2016.

Rozdział 5

MARCIN LASOŃ

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

Wbrew oczekiwaniom niektórych badaczy, początek XXI wieku pokazał, że historia się nie zakończyła i ludzkość stoi przed szeregiem wyzwań i zagrożeń dla pokoju międzynarodowego. Polska jako członek NATO musiała się z nimi zetknąć, nawet jeśli nie wszystkie z nich bezpośrednio jej dotyczyły. Dlatego analizę związanych z tym zagadnień zaczniemy od pokazania, jakie znaczenie dla polityki Polski miało wejście do NATO. W tym kontekście pojawi się także bezpośrednie zaangażowanie Polski w operacje wojskowe podejmowane przez Sojusz, ale nie tylko, czemu poświęcimy drugi podrozdział. Czytelnik będzie mógł się przekonać, jak szerokie było spektrum podejmowanych działań wojskowych i skala zaangażowania w nie Polski. Analizę dopełni syntetyczne przedstawienie relacji polsko-amerykańskich, kluczowych z perspektywy deklarowanego znaczenia USA dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. W tym kontekście pojawią m.in. takie kwestie, jak instalacja w Polsce amerykańskiego elementu obrony raketowej, czy wpływ wydarzeń na Ukrainie w 2014 r. na zaangażowanie USA w poprawę poczucia bezpieczeństwa Polski.

5.1. Wpływ członkostwa w NATO na politykę bezpieczeństwa Polski

W podrozdziale 3.3 przedstawiono z jak wielkimi wyzwaniami związane były aspiracje i przygotowania Polski do członkostwa w NATO, co miało wydobyć ją z tzw. próżni bezpieczeństwa i zakotwiczyć w transatlantyckim systemie bezpieczeństwa i współpracy. Wspomniano tam także o warunkach, na jakie zgodziło się NATO w rozmowach z Rosją, dotyczących poszerzenia Paktu, a których przyjęcie stało się ważne dla Polski ze względu na wynikające z tego zobowiązania. Kluczowe było tutaj uznanie, że na terenie nowych państw członkowskich nie będzie ulokowanych większych baz NATO. Nie określono jednak, co kryje się pod tym sformułowaniem, dlatego problem lokalizacji baz NATO w Polsce powraca od czasu do czasu, a ich przedmiotem jest przede wszystkim wielkość potencjalnego kontyngentu z państw sojuszniczych. Ograniczenie to wpływa także na podawane oceny roli Polski w NATO, wskazujące, że jest ona członkiem tzw. drugiej kategorii, ponieważ niemogącym w pełni korzystać ze swych praw. Warto spróbować jednak rozważyć, co dla Polski oznaczało wejście do NATO, jak wpłynęło na politykę bezpieczeństwa i wreszcie ocenić, jak radzi sobie z wyzwaniami związanymi z członkostwem w Sojuszu i rolę, jaka na niej spoczęła i jaką chciałaby pełnić.

W pierwszej kolejności zastanówmy się, co oznacza przyjęcie na siebie zobowiązań wynikających z najsłynniejszego artykułu Traktatu Północnoatlantyckiego. Zgodnie z nim:

„Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. [Za: artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.].

Przytoczenie tego tekstu jest w pełni uzasadnione, bowiem w powszechnym przekonaniu panuje opinia, że Polska otrzyma pomoc zbrojną od innych członków NATO, jeśli zostanie zaatakowana przez inne

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

państwo, podczas gdy artykuł wskazuje tylko na tego typu możliwość! Pojedźmy jednak do sprawy systematycznie, a zatem:

- w pierwszej kolejności zaznaczmy, że przypadek, który zobowiązuje państwa do wspólnej akcji (tzw. z łac. *casus foederis*,) następuje z chwilą zaatakowania jednego z państw członkowskich w Europie lub Ameryce Północnej (szerzej o tym mówi artykuł 6), co oznaczać ma atak na wszystkich członków i wynikające z tego zobowiązanie do udzielenia pomocy;

- drugim ważnym elementem artykułu 5 jest wskazanie na podstawę prawną ewentualnej pomocy, odwołując się do prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony zapisanego w Karcie Narodów Zjednoczonych. Mamy zatem podkreślenie, że kraje będą działały zgodnie z prawem międzynarodowym i przyjęte zobowiązania nie są z nim niezgodne;

- trzecim, kluczowym dla zrozumienia istoty zobowiązania, jest wskazanie, że strony mogą podjąć działania takie, jakie uznają za konieczne, by pomóc stronie napadniętej. Jedną z opcji jest podana także możliwość użycia siły zbrojnej. Zatem nie jest to przymus, a jedynie możliwość!

W tym sensie Polska może, ale nie musi otrzymać wsparcia zbrojnego od innych krajów członkowskich. Aczkolwiek sojusznicy zapewniają, że pomoc, jakiej by udzieli, będzie zbrojna i na tych zapewnieniach opiera się przekonanie o sile i solidarności członków Paktu. Brak automatyzmu w tej kwestii jednak podnoszony był przez Polskę, której celem było (i nadal jest) wzmocnienie artykułu 5 i uczynienie gwarancji silniejszymi. Należy przy tym pamiętać, że nie można ograniczać się jedynie do korzyści z tego wynikających. Polska musi być także gotowa do udzielenia pomocy innym państwom, w szczególności pomocy zbrojnej, jeżeli dąży do pewności jej otrzymania. Rozwińmy ten aspekt sprawy sięgając po jeszcze jeden artykuł Traktatu:

„Dla skuteczniejszego osiągnięcia celów niniejszego traktatu, Strony, każda z osobna i wszystkie razem, poprzez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną, będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści”. [Za: artykuł 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.].

Jak łatwo wywnioskować, podstawowym zadaniem każdego członka NATO jest posiadanie siły militarnej, która umożliwi mu odparcie agresji. Zatem w pierwszej kolejności każdy kraj musi być gotowy do tego, by samemu poradzić sobie z zagrożeniem, dopiero to pozwoli mu na skorzystanie z pomocy sojuszników. Także i odpowiednia siła umożliwi udzie-

lenie pomocy innemu państwu. W praktyce zobowiązanie do stałego rozwijania własnych zdolności wojskowych oznacza konieczność ponoszenie odpowiednich wydatków na obronność, które wynoszą minimum 2% PKB. Wskaźnik ten w NATO nie jest powszechnie przestrzegany. Dzieje się tak szczególnie ze względu na kryzys gospodarczy, który wybuchł w pierwszej dekadzie XXI wieku i wpłynął bardzo negatywnie na wydatki na zbrojenia wśród europejskich członków NATO. Ale także i przed nim poziomu 2% nie przestrzegały wszystkie państwa. Polska w tym wypadku wypada dobrze, bowiem jej wydatki wynoszą 1,95% PKB, a na początku pierwszej dekady XXI wieku wraz z wydatkami na program zakupy F 16 sięgały 2%. W 2014 r. Prezydent Bronisław Komorowski, przy okazji wizyty Baracka Obamy w Polsce, zadeklarował, że wydatki na obronność wzrosną do 2% PKB, co w danej chwili oznaczało ok. 800 mln złotych (przy całym budżecie MON sięgającym ponad 30 mld złotych). Nie wkraczając bardziej w rozważania dotyczące finansowania obronności, realizowanych programów, a przede wszystkim wykonywania budżetu MON i jego struktury, trzeba podkreślić, że taki udział w PKB wydatków na obronność daje Polsce miejsce w pierwszej dziesiątce państw NATO. Jest to duży wysiłek dla państwa i to od samego początku członkostwa w Pakcie. MON szacowało, że program modernizacyjny w latach 1998–2012 pochłonie ok. 10 mld dolarów. Nacisk miał być położony na tzw. interoperacyjność, czyli zapewnienie możliwości współdziałania Wojska Polskiego z armiami innych państw NATO. Realizację programu wymuszały w późniejszym czasie operacje wojskowe poza granicami państwa, które Polska prowadziła razem z sojusznikami. W drugiej dekadzie XXI wieku ogłoszono, że program modernizacyjny na lata 2013–2022 pochłonie ok. 40 mld dolarów. Środki dla MON są gwarantowane prawnie, zatem nie ma zagrożenia ich nieprzyznania (rzecz jasna przyjmując, że nie wydarzy się coś nieprzewidzianego, jak i po zmianie rządu nowa elita rządząca nie wprowadzi nowych projektów). Wydatki, o których wspomniano, służą także rozbudowie infrastruktury (ta finansowana jest także ze środków NATO np. rozbudowa lotnisk), która ma pozwolić na przyjęcie sił sojusznicznych, jak i zwiększyć zdolności obronne Polski. Zauważmy, że w Polsce w 2004 r. ulokowano Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC – *Joint Force Training Centre*). Mieści się w Bydgoszczy i jest podporządkowane Dowództwu ds. Transformacji w Norfolk. Przeprowadza szkolenia oficerów z krajów członkowskich oraz państw objętych programem Partnerstwa dla Pokoju. Elementem struktury NATO stał się także Wielonarodowy Korpus Północ–Wschód w Szczecinie, który od 2005 r. wchodzi w struktury Głównych Sił Obronnych NATO, a w 2007 r. jego

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

dowództwo miało przejąć dowodzenie operacją NATO w Afganistanie. Tak się jednak nie stało ze względu na zmianę koncepcji dowodzenia misją. Jednak taka skala obecności NATO nie satysfakcjonuje Polski, która od lat zabiega o jej zwiększenie, w szczególności o stacjonowanie jednostek bojowych.

Wspomniane wydatki związane są także z udziałem w ćwiczeniach międzynarodowych, pełniących ważną rolę w rozwoju współdziałania sił NATO. Nie ma potrzeby podawania konkretnych przykładów ćwiczeń prowadzonych z dużą intensywnością, chociaż często o ograniczonej skali. Warto wskazać tylko, że mają one miejsce zarówno w Polsce, jak i w państwach sojuszniczych, a odbywają się także w tak trudnych warunkach, jak na północy Norwegii, co ma przygotować wojsko do działań w Arktyce. Jako przykład dodatkowej aktywności z tym związanej oraz szerzej, udziału i konsekwencji członkostwa w NATO, wskażmy na to, że Polska dołączyła do tzw. Sił Odpowiedzi NATO (NRF – NATO Responding Force). Projekt ich powstania przedstawiono na szczycie NATO w Pradze w 2002 r. i był on ściśle związany z wydaną wtedy wojną przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi. Miały to być nowoczesne siły, posiadające zdolność do szybkiego reagowania i mogące działać na całym świecie. To stanowiło odpowiedź sojuszników na nowe zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Ich gotowość do użycia ogłoszono na szczycie NATO w Rydze w 2006 r. po przeprowadzeniu ćwiczeń na Wyspach Zielonego Przylądka w czerwcu tego samego roku, w których udział brali także polscy żołnierze (choć nie było ich wielu, wskazywano także na zbyt skromny udział Polski w NRF w tym okresie). NRF działa w oparciu o jednostki państw narodowych wskazywane do udziału w nich na pół roku (okres rotacji). Maksymalnie powinny sięgać 25 tys. żołnierzy. Największe ćwiczenia z ich udziałem w drugiej dekadzie XXI w. odbywały się w listopadzie 2013 r. m.in. na terenie Polski. Uczestniczyło w nich ok. 6 tys. żołnierzy. Zgodnie ze scenariuszem, „zaatakowano” Estonię, a państwa sojusznicze zgodnie z art. 5 przystąpiły do udzielania pomocy zbrojnej, w pierwszej kolejności przez NRF (były to największe manewry NATO w 2013 r., wskazywano, że ich skala jest o wiele mniejsza niż ćwiczeń organizowanych np. przez Rosję i Białoruś).

Wkrótce po wspomnianych ćwiczeniach odbywały się kolejne – Cobra 13. Niezwykle ważne dla Polski, bowiem zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami wobec sojuszników, polskie Dowództwo Wojsk Specjalnych miało do końca 2014 r. uzyskać zdolność bycia dowództwem ramowym operacji specjalnych NATO (potrafiącym planować i prowadzić operacje specjalne jako Sojusznicze Dowództwo Operacji Specjalnych w misjach

stabilizacyjnych). To bardzo ambitne zobowiązanie, bowiem jedynie 6 krajów członkowskich osiągnęło tego typu zdolność. Polska już w 2002 r. zadeklarowała, że jej specjalnością w NATO mają być wojska specjalne i projekt ten zaczął być realizowany szczególnie intensywnie od 2007 r. W efekcie, mimo licznych trudności, w 2013 r. dowództwo przeszło przez pierwszy etap certyfikacji, a we wrześniu 2014 r. ma być przeprowadzony etap ostatni. Rzeczą utrudnia wprowadzona na początku 2014 r. reforma kierowania i dowodzenia Wojskiem Polskim, ale mimo tego można przypuszczać, że przyjęte zobowiązanie wobec NATO zostanie spełnione, a tym samym ewentualna porażka nie będzie rzutowała na pozycję Polski wśród sojuszników.

Należy dodać do tego, że pod względem wielkości sił zbrojnych Polska także mieści się w pierwszej dziesiątce państw NATO (zależnie od lat ok. 8. miejsca). W ten sposób liczby wskazują na to, że Polska może aspirować do roli jednego z najważniejszych państw członkowskich. Na 28 sojuszników plasuje się bowiem w pierwszej dziesiątce, rozwija swoje zdolności w ramach specjalizacji, jak na swoje możliwości ponosi wysokie wydatki obronne (jako część PKB) i do tego fundusze te są gwarantowane ustawowo. Więcej, zdecydowała o dodatkowych gwarancjach na realizację priorytetowych projektów, takich jak obrona powietrzna. Wyzwaniem pozostaje nadal modernizacja armii, która w wielu obszarach jest zacofana, a trudności wynikają nie tylko z ograniczonych środków, ale i stosowanych procedur, i problemów organizacyjnych (dobrze pokazywały to liczne przetargi na sprzęt wojskowy). Czy taki wkład militarny w obronność Sojuszu ma przełożenie na realizację interesów politycznych? Wspomniano już, że do 2014 r. nie udało się umieścić w Polsce większych baz wojskowych NATO, co zatem udało się osiągnąć, a czego jeszcze nie? Warto na początku przywołać jeszcze jeden artykuł Traktatu:

„Strony mogą, za jednomyślną zgodą, zaprosić do przystąpienia do niniejszego traktatu każde inne państwo europejskie, które jest w stanie realizować zasady niniejszego traktatu i wносить wkład do bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. Każde państwo zaproszone w ten sposób może stać się stroną traktatu, składając Rządowi Stanów Zjednoczonych Ameryki dokument przystąpienia. Rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki powiadomi każdą ze Stron o złożeniu każdego takiego dokumentu przystąpienia.” [Za: artykuł 10 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.].

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

Zgodnie z powyższym Polska musi się zgodzić na to, by do Sojuszu dołączyły kolejne państwa. Wymagana jest bowiem jednomysłność w tej kwestii. O tym, że trudno ją osiągnąć i decydować mogą spory o symbole (dokładnie o nazwę państwa), doskonale świadczy zablokowanie zaproszenia do członkostwa Macedonii przez Grecję na szczycie NATO w Bukareszcie w 2008 r. Zatem Polska ma w ręku ważny instrument ewentualnego nacisku politycznego na państwo, które chce zostać członkiem NATO. To jednak zwiększa jej pozycję przede wszystkim wobec państw spoza NATO, ale nie tylko, bo rzecz może być wykorzystywana jako element gry politycznej w gronie sojuszników. Jednak do tej pory to przede wszystkim interesy Polski cierpią na skutek blokowania poszerzenia NATO. Symboliczny był tu właśnie wspomniany szczyt NATO, gdzie Sojusz ze względu na sprzeciw Francji i Niemiec nie zgodził się na przyjęcie Planu Działania na rzecz Członkostwa (MAP, *Membership Action Plan*) dla Ukrainy i Gruzji. Polska była zdecydowanym zwolennikiem tego rozwiązania, podobnie popierały je USA. Jednak opór m.in. wspomnianych państw sprawił, że zbliżenie obu krajów do członkostwa w NATO nie mogło nastąpić. W kontekście późniejszych wydarzeń w Gruzji (wojny z sierpnia 2008 r. i w jej efekcie oderwania od niej dwóch regionów: Osetii Południowej i Abchazji) przyjęcie tego państwa do NATO zostało odłożone do bliżej nieokreślonego czasu. O tym, że tak jest w istocie, świadczy chociażby stanowisko Niemiec z czerwca 2014 r., kiedy to kanclerz Angela Merkel na spotkaniu z premierem Gruzji stwierdziła, że przygotowanie MAP dla Gruzji na jesiennym szczycie NATO nie powinno znaleźć się w programie obrad. Trudno sobie także wyobrazić, by Ukraina ogarnięta kryzysem w pierwszej połowie 2014 r. mogła zostać objęta tego typu programem (niezależnie od tego, że o woli członkostwa w NATO Ukraińców można dyskutować, a liczne badania wskazują, że nie są zwolennikami członkostwa). W związku z tym należy pokusić się o stwierdzenie, że najlepszy z dotychczasowych okresów na zbliżenie Ukrainy i Gruzji do NATO minął. Trudno bowiem w chwili obecnej przyjmować państwa, które mają nieuregulowane stosunki z sąsiadami, są aktualnymi lub potencjalnymi uczestnikami kryzysów z użyciem sił zbrojnych. Łatwo uzasadnić, że tego typu państwa nie wносиłyby wkładu w bezpieczeństwo sojuszników. Polsce nie udało się więc przeforsować swojego postulatu, za którym kryje się interes przesunięcia granicy NATO na wschód, by przestać być krajem frontowym Paktu. To jeden z kluczy do zrozumienia polskiej polityki wschodniej. Rzecz jasna można to traktować jako porażkę polityczną Polski, ale jeśli przypomnimy sobie, że projekt był wspierany także przez USA i to również nie wystarczyło do jego przeforsowania, to owa przegrana przybiera nieco inne oblicze.

Natomiast za polityczny sukces Polski uznano postanowienia szczytu NATO w Lizbonie w 2010 r. Stronie polskiej zależało na, jak to określała, wzmocnieniu artykułu 5 Traktatu. Celem tego miało być uczynienie pewniejszym otrzymania militarnego wsparcia na wypadek agresji. Na szczycie w Lizbonie przyjęto nową Koncepcję Strategiczną NATO, która została wypracowana przez tzw. Grupę mędrców, w skład której wchodził przedstawiciel Polski Adam Rotfeld. Po przyjęciu dokumentu, ówczesny Minister Obrony Narodowej Bogdan Klich ogłosił sukces polskich starań. Sojusznicy podkreślili bowiem podstawową rolę Sojuszu, jaką jest obrona państw członkowskich oraz wskazali na potrzebę tworzenia i regularnej aktualizacji tzw. planów ewentualnościowych. Pod tą niezbyt szczęśliwą nazwą w Polsce rozumie się plany reagowania sojuszniczego na zagrożenie któregoś z członków NATO. Ma to sprawić, że udzielenie pomocy zbrojnej będzie bardziej prawdopodobne, bo o wiele łatwiejsze. Plany zakładają bowiem, jak powinny zareagować państwa członkowskie, a wręcz wskazują, jakie jednostki wojskowe powinny być użyte do niesienia pomocy i jak będzie się ona odbywała w wymiarze technicznym. W dokumencie zapisano, co następuje:

„Zapewnimy, aby NATO dysponowało pełnym zakresem zdolności niezbędnych do odstraszania i obrony przed jakimkolwiek zagrożeniem bezpieczeństwa naszych społeczeństw. Dlatego będziemy: (...) Realizować niezbędne szkolenie, ćwiczenia, planowanie ewentualnościowe oraz wymianę informacji dla zapewnienia naszej obrony przed całym wachlarzem konwencjonalnych i wyłaniających się wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa, a także zapewniać odpowiednie, znaczące wsparcie i wzmocnienie wszystkim sojusznikom.” [Za: Koncepcja Strategiczna NATO – tłumaczenie, 17 I 2011 r., www.bbn.gov.pl].

Zgodnie z doniesieniami brytyjskiego dziennika „The Guardian”, przyjęty plan ewentualnościowy dla Polski powstał w latach 2009–2010 i został zaakceptowany przez sojuszników właśnie na szczycie w Lizbonie w listopadzie 2010 r. Nosi kryptonim „Eagle guardian” i dotyczy także krajów bałtyckich. Autorzy artykułu podali tę informację opierając się na materiałach uzyskanych z tzw. Wikileaks. Zgodnie z nimi NATO broniłoby wschodnich krajów przy użyciu 9 Dywizji, w tym pochodzących z USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Natomiast zgodnie z przyjętym planem stroną atakująca miałaby być Rosja. [Zobacz szerzej: Traynor, 2010]. Ten fakt można oceniać dwojako. Z jednej strony jako sukces polskiego rządu, który po 10 latach doprowadził do przyjęcia takiego planu (cho-

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

ciaż Prezydent RP Bronisław Komorowski stwierdził po zakończeniu szczytu, że Polska miała już wcześniej taki plan). Strona polska wolałaby jednak, by dotyczył on tylko jej, a nie jeszcze państw bałtyckich. Czyżby dlatego, że zdawała sobie sprawę, że to czyni jego uruchomienie bardziej ryzykownym? A czyni, bo z drugiej strony, w artykule 5 Traktatu nic się nie zmieniło, zatem trudno mówić o jego wzmocnieniu. Nadal pozostaje on w dotychczasowym brzmieniu i potrzebna jest określona decyzja polityczna by sojusznicy przyszli Polsce z pomocą zbrojną, jeśli zajdzie taka potrzeba. Nie udało się także doprowadzić do wprowadzenia do Koncepcji nacisku na rozbudowę infrastruktury wojskowej Sojuszu w państwach Europy Wschodniej, co związane było z niechęcią do zadrażnień z Rosją związanych z warunkami, na jakich zgodziła się na poszerzenie Paktu. Widzimy zatem, że na sukces z 2010 r. w sprawie tak istotnej dla Polski, można patrzeć z różnych perspektyw. A środkiem do jego osiągnięcia było większe zaangażowanie w misję Sojuszu w Afganistanie i ponoszenie sojuszniczej odpowiedzialności za powodzenie tej kluczowej dla Paktu misji (szerzej o tym w następnym punkcie).

Na koniec trzeba przywołać jeszcze jeden przykład wskazujący na pozycję Polski w NATO. Jest on związany z kandydowaniem Radosława Sikorskiego do funkcji sekretarza generalnego NATO w 2009 r. O kandydaturze polskiego ministra spraw zagranicznych wspomniano także w 2014 r. Mimo że sam zainteresowany zaprzeczał, to jednak sprawa pojawiała się w dyskusjach. Ostatecznie w obu wypadkach wybrano kogoś innego (odpowiednio: Duńczyka i Norwega), tym samym wskazując, że kandydat z Polski postrzegany jest jako antyrosyjski i jako taki nie ma szans na objęcie tej funkcji. Samo jednak rozpatrywanie polskiej kandydatury wskazywało na wzrastające znaczenie Polski w NATO. Warto dodać przy okazji, że do tej chwili najwyżej postawionym Polakiem w NATO był generał Mieczysław Bieniek, który pełnił funkcję wiceszefa dowódcy w Dowództwie ds. Transformacji NATO w Norfolk. Objął ją w 2010 r. i miało to także wskazywać na rosnącą rolę Polski w Sojuszu.

Okazją do częściowej weryfikacji owej roli jest kryzys ukraiński z pierwszej połowy 2014 r. Trudno tutaj jeszcze o jednoznaczne oceny, ale z przebiegu pierwszej połowy roku można wnioskować, że pozycja Polski nie jest na tyle silna, by uzyskać od sojuszników wsparcie, jakiego by oczekiwała. Nie jest nią bowiem rotacyjna obecność wojsk amerykańskich (o czym szerzej przy okazji relacji polsko-amerykańskich), wspólne ćwiczenia czy wzmocnienie przez sojuszników sił strzegących nieba nad krajami bałtyckimi. A takie rozwiązania przede wszystkim zaoferowali Polsce sojusznicy z NATO, co potwierdziły wyniki szczytu NATO, który odbył

się w dniach 4–5 września 2014 r. w Newport w Walii [Zobacz dokumenty przyjęte na szczycie: NATO Summit Wales 2014]. Jednak nie poprzestano tylko na tym, Polska uznała za sukces podjęcie decyzji o utworzenie tzw. Szpicy NATO. Mają to być kilkutysięczne siły szybkiego, a w zasadzie natychmiastowego reagowania, złożone z komponentów poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Dowództwo tych sił ma znajdować się w Polsce (w Szczecinie). Ponadto w państwach wschodnich NATO będzie zwiększona rotacyjna obecność wojsk NATO (wspólne ćwiczenia itp.), tak by przybrała faktycznie wymiar stały. Nie będą to jednak stałe bazy NATO czy wojsk amerykańskich, na czym Polsce zależało. Ten cel pozostaje aktualny dla polskiej dyplomacji, ale jego realizacja wymaga poparcia sprzeciwiających się temu Niemiec i niechętnych USA. Oznaczałoby to bowiem konieczność wypowiedzenia Aktu NATO–Rosja z 1997 roku, na co wiele państw Sojuszu nie jest gotowych. Dlatego na szczycie w Newport zdecydowano także, że kolejny szczyt NATO w 2016 r. odbędzie się w Warszawie, co ma charakter symboliczny. Warto także wspomnieć, że sojusznicy zdecydowali, że w 2015 roku w Afganistanie będzie funkcjonowała już tylko misja szkoleniowa licząca ok. 14 tys. żołnierzy, z czego blisko 10 tys. Amerykanów. Wojska państw NATO mają nie być zaangażowane w działania bojowe. Oznacza to w praktyce przekazanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo siłom afgańskim. O tym, jakie będą tego konsekwencje przekonamy się wkrótce, oby nie tak boleśnie, jak w wypadku wydarzeń w Iraku po wycofaniu sił międzynarodowych. Polska zadeklarowała także, że będzie wydawała na obronność 2% PKB od 2016 r., co oznacza przesunięcie podawanego wcześniej terminu i złożonej deklaracji przez prezydenta Komorowskiego, który zapowiadał to na rok 2015. Z jednej strony mamy zatem deklarację i gotowość zaangażowania Polski w operacje i inicjatywy natowskie, z drugiej zaś oczekiwania, które jednak nie są w pełni spełniane przez sojuszników, przede wszystkim z przyczyn politycznych (opór niektórych krajów NATO przeciwko stałym bazom w Polsce) i gospodarczych.

Polsce pozostaje wierzyć w to, co powiedział Barack Obama przy okazji 25-lecia wyborów czerwcowych podczas swego pobytu w Warszawie – że już nigdy nie zostanie sama. By tak było, Polska aktywnie angażuje się w pomoc sojusznikom poza granicami kraju, o czym traktuje kolejny podrozdział.

5.2. Udział Wojska Polskiego w operacjach wojskowych poza granicami kraju

Omawiane powyżej zaangażowanie Polski w NATO nie może nie uwzględniać udziału Wojska Polskiego w operacjach stabilizacyjnych w ramach Sojuszu. Nie są to jednak jedyne misje wojskowe, na jakie Polska w XXI wieku wysyła swoich żołnierzy. Oprócz zaangażowania w ten sposób w działalność NATO, polscy wojskowi biorą udział także w misjach UE, jak i brali w ramach tzw. „koalicji chętnych” (operacje pokojowe ONZ z udziałem Wojska Polskiego zostaną krótko przedstawione w podrozdziale 7.1). Postaramy się pokrótce przedstawić tylko najważniejsze z misji, wskazując na poszczególne organizacje.

Analizę warto zacząć od **NATO**, co właściwie dopełni omawiane wcześniej zagadnienie [Zob. np. Lasoń, 2013, s. 107–123]. Podchodząc do rzeczy syntetycznie wskażmy na:

– udział Polski w operacji Sojuszu w Kosowie (**KFOR – Kosowo Force, Polski Kontyngent Wojskowy Kosowo**). Było to szczególne wyzwanie, bowiem interwencja NATO w Kosowie rozpoczęła się 12 dni po tym, jak Polska została członkiem paktu. W ten sposób dobitnie przekonała się, że Sojusz nie będzie koncentrował się tylko na obronie własnego terytorium, ale także działał poza nim. Po zakończeniu operacji lotniczej, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1044 z 10 czerwca 1999 r. do Kosowa miały wkroczyć międzynarodowe siły wojskowe pod flagą ONZ, jednak z kluczową rolą wojsk państw NATO. Polska postanowiła zademonstrować, że jest w pełni gotowa do członkostwa i zdecydowała się na wysłanie swojego kontyngentu, który rozpoczął służbę na przełomie czerwca i lipca 1999 r. Już w połowie lipca 2000 r. służbę w Kosowie zaczął pełnić polsko-ukraiński batalion (POLUKRBAT), co było także demonstracją współpracy między oboma krajami, jak i przyczyniało się do zbliżenia wojska ukraińskiego do zachodnich standardów. Było to zresztą widoczne od chwili jego powstania w 1998 r., przyczyniło się do tego amerykańskie wsparcie. Batalion działał w Kosowie w latach 2000–2010, przy czym do 2009 w jego skład wchodził także żołnierze litewscy. Łącznie liczył ok. 600 żołnierzy, w tym ok. 300 Polaków. Po wejściu do prowincji, kontyngent był liczniejszy i liczył ok. 800 polskich żołnierzy. Poprawa sytuacji w Kosowie sprawiła, że zmniejszał swoją liczebność i XXX zmiana PKW KFOR (2014 r.) liczy ok. 220 żołnierzy i pracowników wojskowych. Według danych NATO za 2013 rok. polski kontyngent był ósmy pod względem wielkości, na łączną liczbę 4882 żołnierzy przebywających

w Kosowie. Na początku misji, na 39 państw wysyłających łącznie ok. 50 000 żołnierzy, Polski kontyngent był ok. 20 pod względem liczebności. Polacy stacjonowali w strefie amerykańskiej (w południowym/południowo-wschodnim Kosowie), co także nie było przypadkowe i miało podkreślić znaczenie wzajemnych relacji oraz udowodnić Amerykanom, że poszerzenie NATO było dobrą decyzją. Od 2010 r., wraz ze zmianami organizacyjnymi w KFOR, Polacy stali się częstymi gośćmi północnej części Kosowa, czyli obszaru niestabilnego, co jest związane ze strukturą etniczną tego terenu. Do głównych zadań kontyngentu należało/należy: zapewnienie przestrzegania międzynarodowych porozumień dotyczących Kosowa, zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom i obiektom, wspieranie organizacji cywilnych w wypełnianych przez nich zadaniach np. związanych z budową instytucji demokratycznych, wspieranie misji EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo, misja UE w Kosowie), wsparcie organizacji niosących pomoc humanitarną, przeciwdziałania przemytowi i kontrola na przejściach granicznych itp. Zadania te realizowane są przez rutynowe i doraźne patrole, utrzymywanie sił szybkiego reagowanie, współpracę z miejscową policją, przeprowadzania patroli granicznych z odpowiednimi miejscowymi służbami, organizowanie punktów kontrolnych i obserwacyjnych i zbieranie wszelkiego rodzaju danych. Generalnie żołnierze są tam po to, by zapewnić bezpieczeństwo miejscowej ludności niezależnie od jej etnicznego pochodzenia. Jest to misja, która pokazuje stałe zaangażowanie Polski w operację, za którą główną odpowiedzialność wzięło NATO i można przewidywać, że wycofanie się z niej nastąpi dopiero wtedy, kiedy wycofa się całe NATO. Warto dodać, że w chwili obecnej nie jest to zaangażowanie wymagające wielu nakładów, tak jak inna z misji Sojuszu.

– udział Polski w operacji Sojuszu w Afganistanie (**ISAF – International Security Assistance Force, PKW Afganistan**). Dla jasności od razu wypada podać, że NATO przejęło odpowiedzialność za siły ISAF w 2003 r, nie była to więc od samego początku operacja Sojuszu. Tym samym początki zaangażowania Wojska Polskiego w Afganistanie związane są z inną operacją – Enduring Freedom, prowadzonej pod wodzą Amerykanów w reakcji na zamachy z 11 IX 2001 r. Polska postanowiła wesprzeć swojego sojusznika, przyłączyć się do wojny z międzynarodowym terroryzmem i pokazać swoją aktywność, jak państwo, które jest nie tylko biorcą, ale i kreatorem bezpieczeństwa [Zob. Lasoń, 2010, 81–90]. Dlatego PKW Afganistan (liczbę ludzi określono na 300, ale nigdy nie osiągnął tych rozmiarów w rejonie misji) powołano decyzją prezydenta RP

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

w listopadzie 2001 r. i można to traktować jako pierwszy etap zaangażowania w Afganistanie. W ramach sił ISAF polski kontyngent znalazł się w grudniu 2003 r., co było początkiem drugiego etapu obecności Wojska Polskiego w tym kraju. Było to związane z faktem przejścia odpowiedzialności za misję ISAF przez NATO w sierpniu tego roku i oskarżeniami wobec Polski o zbyt proamerykańską politykę i brak gotowości do działań w ramach Sojuszu i Unii Europejskiej (nałożyła się na to kwestia zaangażowania w Iraku). Jednak ze względu na wysłanie dużego kontyngentu do Iraku, Polska miała mało żołnierzy w Afganistanie, co przez sojuszników było odbierane negatywnie. Dlatego równolegle z redukcją zaangażowania w Iraku i objęciem władzy przez Prawo i Sprawiedliwość, wraz z proamerykańską polityką tego ugrupowania, w 2006 r. podjęto decyzję o zdecydowanym zwiększeniu polskiej obecności w Afganistanie. Realizacją tej decyzji było ustanowienie i wysłanie pierwszego kontyngentu liczącego ok. 1200 żołnierzy w 2007 r. i można to uznać za trzeci etap polskiego zaangażowania w Afganistanie. Natomiast czwarty etap rozpoczął się w 2008 r. i był związany z przejściem odpowiedzialności za jedną z afgańskich prowincji – Ghazni, co oznaczało w praktyce scalewanie polskich wojsk przebywających w różnych rejonach i funkcjonowanie ich jako zwartego kontyngentu na terenie jednej prowincji. Była to decyzja polityczna, za którą stała chęć pokazania sojusznikom, jak odpowiedzialne i gotowe do działania jest państwo polskie. Ponadto miało to zapewnić „widoczność” polskiej obecności w Afganistanie oraz zwiększyć prawdopodobieństwo, że sojusznicy, którym w ten sposób pomaga Polska we wspólnej misji, w przyszłości pomogą i jej, gdyby przyszło do realizacji artykułu 5 Paktu Waszyngtońskiego. Taka decyzja polityczna oznaczała konieczność wzmocnienia zwiększenia liczebności kontyngentu i jego wyposażenia. Na początek wielkość PKW określono na 1600 żołnierzy, ale w raz z pogarszającą się sytuacją bezpieczeństwa i występującymi trudnościami, w kolejnych zmianach wzrastał on do ok. 2600 żołnierzy. Ostatni etap polskiej obecności (piąty) rozpoczął się w 2011 r. i przyjmujemy tę datę ze względu na początek zmniejszania polskiego zaangażowania w Afganistanie. Była to decyzja polityczna prezydenta i rządu RP związana z obietnicami z kampanii wyborczych (prezydenckiej w 2010 r. i parlamentarnej 2011 r.), podczas których zapowiadano, że Polacy zaczną się wycofywać, zgodnie zresztą z koncepcją NATO zakładającą wycofanie się z Afganistanu w 2014 r., o czym zdecydowano na szczycie w Lizbonie w 2010 r.

PKW w 2011 r. był mniejszy jedynie symbolicznie, ale w kolejnych latach wielkość zaangażowania zmniejszano bardziej zdecydowanie, co

motywowano osiągnięciem zakładanych celów, czyli przede wszystkim przekazywaniem siłom afgańskim odpowiedzialności za bezpieczeństwo w strefie. Ostatnia XV zmiana PKW w Afganistanie w 2014 r. ma charakter logistyczny, składa się z ok. 500 żołnierzy i zajmuje wycofywaniem polskiego sprzętu itp. Przy tym polska flaga w głównej bazie w Ghazni została opuszczona 27 kwietnia 2014 r., co w sposób symboliczny oznaczało opuszczenie tego terenu przez Polaków i oddanie pełnej odpowiedzialności Afgańczykom. Polacy stacjonowali już tylko w głównej bazie sił międzynarodowych w Bagram. Wskazując w sposób syntetyczny na wyzwania i problemy związane z polską obecnością w Afganistanie należy pamiętać m.in. o:

- trudnościach zapewnienia bezpieczeństwa w strefie, odpowiedzialności wynikających z niewystarczających sił i środków obecnych na terenie działań (ponad 40 zabitych, setkach rannych i kontuzjowanych polskich żołnierzy w latach 2007–2013),
- sprawie ostrzelania wioski Nangar Khel i jego konsekwencjach, zarówno wewnętrznych jak i międzynarodowych,
- ogłoszonych (aczkolwiek kwestionowanych) korzyściach politycznych związanych z dużym zaangażowaniem w Afganistanie m.in. odniesionych podczas szczytu NATO w Lizbonie,
- dużych kosztach materialnych zaangażowania np. w 2010 r. ok. 2 mld pln,
- korzyściach wojskowych związanych z nabywaniem doświadczenia, współpracą międzynarodową i koniecznością modernizacji sprzętu,
- możliwą dalszą obecnością w Afganistanie po 2014 r., aczkolwiek w nowej formie, o której zdecydowali sojusznicy na szczycie NATO w Newport (misja szkoleniowa licząca ok. 12 tys. żołnierzy, w tym do 150 Polaków).

Podsumowując należy stwierdzić, że polskie zaangażowanie w Afganistanie było najdłuższą i najtrudniejszą misją natowską poza granicami kraju, jaką na początku XXI w. pełnili polscy żołnierze.

Dodać trzeba, że Polska bierze także aktywny udział w **Baltic Air Policing**, operacji NATO prowadzonej od 2004 r., której celem jest ochrona przestrzeni powietrznej krajów bałtyckich. Swoje samoloty kierowało na tę operację 14 z 28 członków NATO, z czego Polska pięciokrotnie. Były to kontyngenty wystawiane przez jedno państwo, do czasu kryzysu ukraińskiego w 2014 r., kiedy to w celu okazania sojuszniczego wsparcia, pełniąc jednocześnie zadania, pojawiły się samoloty innych krajów, w tym wypadku samoloty polskie, brytyjskie, duńskie, francuskie i amerykańskie.

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

Kolejne operacje prowadzone przez Wojsko Polskie poza granicami kraju były związane z członkostwem Polski w **Unii Europejskiej** i podejmowanymi przez nią decyzjami. Motywacją uczestnictwa było samo członkostwo w UE i wynikające z tego konsekwencje. Przede wszystkim konieczność współtworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE [Zob. szerzej: Lasoń 2008, 269–286]. Wraz ze wskazywaniem Polski jako kraju bardziej wspierającego USA w kontekście kryzysu irackiego, polscy politycy zdecydowali, że zademonstrują także gotowość do brania odpowiedzialności przez Polskę za powodzenie misji unijnych. Ponadto miało to być wyrazem strategicznego wyboru Polski, polegającego na oparciu bezpieczeństwa o członkostwo w NATO, jak i UE oraz sojuszu z USA. Dlatego najważniejsze operacje, w jakich brała udział Polska w pierwszej dekadzie XXI wieku, mają miejsce w latach, w których funkcjonował PKW Irak. Wskażmy tutaj na następujące misje:

W **Bośni i Hercegowinie** (EUFOR „Althea”, PKW Bośnia i Hercegowina), od grudnia 2004 roku w związku z przejęciem przez UE odpowiedzialności za przebieg procesu pokojowego z Dayton. Zadanie to UE przejęła od NATO. Wielkość PKW wynosiła ok. 230 żołnierzy. Od 2007 r. kontyngent był zmniejszany w związku z poprawą sytuacji w tym państwie. W 2008 r. PKW był trzecim pod względem wielkości spośród zaangażowanych sił z państw UE. Warto podać tę informację, ponieważ w ramach omawianych misji UE Polska wysyłała kontyngenty o wielkości plasującej ją zazwyczaj w pierwszej trójce państw unijnych. Miało to pokazać znaczenie, jakie Polska przykłada do tych misji, a szerzej – do członkostwa w UE i rozwoju wspomnianej wcześniej polityki. Podstawowymi zadaniami PKW było zapewnienie bezpieczeństwa lokalnym władzom i działaniom podejmowanym na rzecz realizacji porozumienia pokojowego, likwidacja nielegalnych składów broni czy zapewnienie swobody poruszania się. Realizowano je poprzez rutynowe i doraźne patrole, punkty kontroli, przejmowanie i niszczenie broni i amunicji itp. Od 2007 r. polski kontyngent bazuje w Sarajewie, od 2010 r. liczy ok. 50 żołnierzy.

W **Demokratycznej Republice Kongo** (EUFOR RD Congo, PKW Kongo) od lipca 2006 r. żołnierze z państw UE przebywali w DRK celem wsparcia sił pokojowych ONZ w przeprowadzeniu wyborów zaplanowanych na 30 lipca 2006 r. Zatem mieliśmy do czynienia z operacją wykonywaną przez UE na prośbę ONZ. Polacy przejęli odpowiedzialność za zabezpieczenie dowództwa EUFOR w Kinszasie i ochronę sił stacjonujących na lotnisku N'Djili. Ponadto zajmowali się ochroną VIP-ów. Przy

tak nakreślonych zadaniach kontyngent składał się przede wszystkim z żołnierzy Oddziałów Specjalnych Żandarmerii Wojskowej. PKW liczące ok. 130 żołnierzy było czwartym pod względem liczebności kontyngentem wśród państw UE. Jednak w tym przypadku nie tyle ilość żołnierzy, a przyjęte zadania wskazywały na znaczne zaangażowanie Polski. Ze względu na specyfikę misji i charakter przydzielonych zadań oraz stacjonowanie wojsk zarówno w DRK, jak i Gabonie, można uznać, że strona polska wzięła na siebie dużą odpowiedzialność związaną z bieżącą ochroną bazy i osób w rejonie potencjalnego konfliktu. Zaplanowane wybory prezydenckie odbyły się zgodnie z planem, stosunkowo spokojnie, jednak konieczne stało się przeprowadzenie drugiej tury. Po jej rozstrzygnięciu i decyzji Sądu Najwyższego zatwierdzającej ich wynik, wojska UE wycofały się z DRK w przewidzianym wcześniej terminie. Mandat misji stanowił o ich stacjonowaniu do końca listopada 2006 r. Polscy żołnierze zakończyli ją bez strat własnych, a jej koszty oszacowano na ok. 16 mln zł, co przy wydatkach na misję afgańską czy iracką, było środkami symbolicznymi. Mimo tego osiągnięto zakładany cel polityczny, którym była intensyfikacja zaangażowania w operację UE.

W **Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej** (EUFOR TCHAD/RCA, PKW Czad), których kształtowanie rozpoczęło się jesienią 2007 r. w związku z decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ o wysłaniu tam wojsk międzynarodowych, UE przyjęła na siebie zadanie pomocy uchodźcom z Sudanu, cywilom mieszkającym w strefie konfliktu, ochrony działań humanitarnych, w szczególności dostarczania pomocy. Początkowo rząd, jeszcze PiS deklarował wysłanie ok. 150 żołnierzy, jednak szybko zwiększono ich liczbę do 350. Po wyborach nowy rząd koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe, podtrzymał polskie zobowiązania przy jednoczesnym zwiększeniu zaangażowanych sił do 400 żołnierzy. Jednak kluczowa była zgoda Polski na wysłanie dwóch śmigłowców z załogą, bez czego misja UE nie mogłaby rozpocząć działalności. Pokazywało to z jednej strony słabość UE, w której o wiele bogatsze państwa nie były gotowe na taki wysiłek, przy jednoczesnym udowodnieniu zaangażowania i determinacji Polski, która nie mogła się pochwalić ani najlepszym sprzętem w tym obszarze, ani nadmiarem środków finansowych. Koszty misji planowanej na rok szacowano na ok. 100 mln zł, zatem zdecydowanie więcej niż w wypadku PKW Kongo.

EUFOR TCHAD/RCA miał funkcjonować w okresie od 1 lutego 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. Faktycznie obecność w terenie rozpoczęła się później, ze względu na niebezpieczną sytuację w Czadzie (sic!). W okresie marzec/kwiecień 2008 r. rozpoczęły się prace przygotowawcze

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

do przyjęcia PKW w Czadzie, a jego gotowość bojową ogłoszono w połowie września 2008 r. Licząc 400 żołnierzy był drugim pod względem liczebności. Za najważniejsze zadania PKW uznano patrolowanie terenu, ochronę konwojów z pomocą humanitarną i ważnych obiektów stałych, zapewnienie bezpieczeństwa personelowi ONZ oraz organizacjom pozarządowym, udzielanie pomocy lokalnej ludności oraz przesiedleńcom. EUFOR TCHAD/RCA zakończył swoje istnienie 15 marca 2009 r., kiedy to jego zadania przejęła bezpośrednio ustanowiona tam operacja pokojowa ONZ. Polskie wojsko pozostało tam do grudnia 2009 r. jako część „błękitnych hełmów”. W związku z decyzją o wycofaniu z udziału w operacjach pokojowych ONZ został on wycofany.

W **Republice Mali** (EUTM Mali, PKW Mali), w latach 2013–2014, której zadaniem była pomoc armii malijskiej poprzez szkolenie żołnierzy. Zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ o interwencji w toczącej się w Mali wojnie domowej, UE zdecydowała się na swój wkład poprzez wysłanie misji szkoleniowej. W skład PKW weszło 20 żołnierzy, którzy koncentrowali się na prowadzeniu szkoleń z zakresu logistyki oraz realizowali zadania związane z ochroną bazy i koordynacją rozładunku i załadunku transportów powietrznych. Misja rozpoczęła się w kwietniu 2013 r., a skończyła się w maju 2014 r. Mimo nielicznego kontyngentu na 23 państwa polski był siódmy pod względem wielkości. Tym samym wpisywał się w przedstawioną powyżej linię, a jednocześnie jego koszty zamknęły się w kilku milionach pln.

Na koniec trzeba wspomnieć o pierwszej i ostatniej tego typu misji w ramach UE. W 2003 r. EUFOR Concordia, realizowanej na terenie **Macedonii**, w której uczestniczyli polscy żołnierze po przejęciu zadań od misji NATO (w której także brali udział). Wielkość kontyngentu miała nie przekroczyć 25 żołnierzy. Jego zadania związane były z zapobieżeniem destabilizacji i wsparciem władz macedońskich poprzez ochronę międzynarodowych obserwatorów, monitorowanie ruchu granicznego między Kosowem i Macedonią czy ochronę konwojów. Ostatnim kontyngentem był utworzony w 2014 r. PKW **Republika Środkowoafrykańska**, w związku z wybuchem wojny domowej w tym kraju. Na prośbę Francji Polska wsparła jej siły jednym samolotem transportowym wraz z załogą (łącznie ok. 50 osób), a sama misja od stycznia 2014 r. została uznana za operację UE. Polskie zaangażowanie zakończyło się w końcu kwietnia 2014 r.

Na koniec należy podać jeszcze jeden przykład zaangażowania Polski w operacje międzynarodowe w XXI wieku. Była to specyficzna forma, niezwiązana bezpośrednio z członkostwem w jakiejś organizacji. Była bo-

wiem realizacją planu strategicznego sojuszu z USA i miała doprowadzić do jego urzeczywistnienia poprzez wzmocnienie więzi dwustronnych, jak i panujących wewnątrz NATO. Był to kluczowy motyw, którym kierowali się politycy Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego zgadzając się na udział Polski w „koalicji chętnych” (pod wodzą USA) mającą zlikwidować zagrożenia płynące z istnienia w Iraku władzy Saddama Husajna. Dlatego przedstawimy krótko podstawowe informacje o PKW Irak.

Kontyngent na potrzeby interwencji zbrojnej w **Iraku**, w praktyce wojny, został powołany w marcu 2003 r. [zobacz szeroko: Lasoń, 2010]. Składał się z ok. 200 żołnierzy i wszedł w skład sił koalicyjnych walczących w Iraku. Po ogłoszeniu zakończenia działań wojennych na początku maja 2003 r. Polska nie zakończyła swojego udziału w interwencji w Iraku. Zgodziła się przejąć kontrolę nad jedną z czterech stref okupacyjnych/stabilizacyjnych, a w związku z tym, na wysłanie dużego kontyngentu wojskowego i dowodzenie dywizją międzynarodową. Obowiązki w strefie PKW przejął we wrześniu 2003 r. i liczył ok. 2500 żołnierzy, zaś cała wielonarodowa dywizja – ok. 8500 żołnierzy. Operacja okazała się zdecydowanie trudniejsza niż zakładano, bowiem po początkowym okresie względnego spokoju doszło do zdecydowanych działań antykoalicyjnych o charakterze partyzanckim i terrorystycznym, także w polskiej strefie odpowiedzialności. W szczególności miało to miejsce w czasie II i III zmiany PKW Irak. Wymusiło to działania mające doposażyć kontyngent, a z drugiej strony, wraz z wycofywaniem się innych państw z dywizji wielonarodowej oraz pogarszaniem się sytuacji bezpieczeństwa, zmniejszanie wielkości strefy odpowiedzialności. Jej zmniejszanie prowadziło także do ograniczania liczebności kontyngentu, co widoczne było już przy czwartej zmianie PKW. Łącznie w misji irackiej wzięło udział 10 zmian PKW, a wycofanie kontyngentu nastąpiło w październiku 2008 r. Było ono związane nie tylko z ogłoszeniem sukcesu polskiej misji, a więc przekazaniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo siłom irackim, ale i decyzją polityczną nowego rządu PO/PSL. Platforma Obywatelska w kampanii wyborczej w 2007 r. obiecała wycofanie polskich żołnierzy z Iraku i była to jedna z nielicznych obietnic wyborczych, jakie zrealizowała.

Dla porządku wymienimy przyczyny i skutki polskiego zaangażowania w Iraku. W pierwszej kolejności było to związane ze wsparciem USA w wojnie ze światowym terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia. Polska uznawała, że Husajn stwarza tego typu zagrożenia i właściwe będzie jego obalenie. Ponadto popierała walkę z tyranią, ideę zaszczepienia demokracji w Iraku, jak i usunięcie przywódcy, który doprowadził do wo-

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

jen w regionie. Rzecz jasna przyjęła także, że operacja jest zgodna z prawem międzynarodowym i jedną z przyczyn jest wyczerpanie środków prawnych, których można byłoby jeszcze użyć. Wszystko to było związane z proamerykańską postawę SLD i ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Mając nadzieję na strategiczny sojusz z USA Polska była w awangardzie krajów wspierających politykę amerykańską, stąd np. podpisała się pod tzw. listem ośmiu w styczniu 2003 r. czy jako jeden z 3 krajów, poza USA, jej wojska brały udział w walkach w Iraku od 20 marca 2003 r. Tym samym uczestniczyły w działaniach wojennych po raz pierwszy od zakończenia drugiej wojny światowej (nie licząc interwencji w Czechosłowacji). Strona polska miała także nadzieję na uzyskanie korzyści ekonomicznych związanych późniejszą odbudową Iraku. Faktycznie jednak największym beneficjentem interwencji i stabilizacji było Wojsko Polskie, zdobywające w ten sposób niebagatelne doświadczenia, które przyspieszyły (bo wymusiły) proces modernizacji i zmian organizacyjnych. Stało się to jednak kosztem 22 zabitych żołnierzy (łącznie w Iraku zginęło 28 Polaków) i ponad 100 rannych (wg oficjalnych źródeł). Zaś cała misja kosztowała państwo polskie ok. 2 mld zł, przy tym było to tylko 40% całych kosztów, resztę bowiem pokryli Amerykanie. Wbrew oczekiwaniom nie uzyskano znacznych korzyści gospodarczych, a podpisane kontrakty zamknęły się kwocie ponad 400 mln dolarów. Relacje z USA nie zaowocowały podniesieniem ich na poziom strategiczny ponad werbalne oświadczenia. Politycy liczyli, że będzie to jednak inwestycja na przyszłość i wraz z zaangażowaniem w Afganistanie przyniesienie oczekiwane rezultaty w postaci zaangażowania USA w postaci baz wojskowych w Polsce, jak i jednoznacznego zapewnienia, że USA są gotowe pomóc Polsce zbrojnie, gdyby była tego typu potrzeba.

Można natomiast stwierdzić, że ukształtowało się pewne braterstwo broni między polskimi i amerykańskimi żołnierzami, które jest cennym kapitałem. Zaangażowanie w Iraku utrudniło jednak Polsce relacje z państwami UE, do której Polska w tym czasie aspirowała. Dlatego konieczne było zwiększenie zaangażowania w misje unijne już po wejściu do tej organizacji. Polska musiała bowiem udowadniać, że jest jednocześnie zarówno proamerykańska, jak i proeuropejska i są to kierunki nie wykluczające się. Obecność w Iraku była także doskonałą lekcją dla polskiej klasy politycznej, która w wielu przypadkach nie sprostала związanym z tym wyzwaniom.

5.3. Znaczenie współpracy z USA

Stany Zjednoczone Ameryki zajmują szczególne miejsce w polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w XXI w. Można stwierdzić, że nie tylko w tym okresie, ale od początku tworzenia państwowości III RP. Wystarczy wspomnieć, że dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu Prezydenta USA George'a Busha doszło do redukcji polskiego długu odziedziczonego po latach komunizmu. Był to szczególnie rodzaj podziękowania Polakom zarówno za wkład w doprowadzenie do zakończenia zimnej wojny, jak i sukces operacji wywiezienia amerykańskich agentów z Iraku w 1990 r. Jej powodzenie wpłynęło także na zaangażowanie USA w powstanie w rozwój Jednostki Wojskowej GROM, co w przyszłości okazało się znakomitą inwestycją dla Amerykanów. USA swoją pozycję zawdzięczały nie tylko temu, że pozostały jedynym światowym supermocarstwem, ale i konieczności uzyskania ich poparcia, by Polska mogła stać się członkiem NATO. Działania w tym zakresie prowadzone były od chwili wyrażenia tych aspiracji przez Polskę i zakończyły się sukcesem w 1999 r.

Ten krótki wstęp pozwala na wskazanie znaczenia USA dla bezpieczeństwa Polski w XXI w. Trzeba także podać, że zgodnie z obowiązującą (stan na połowę 2014 r.) Strategią bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r. stosunki Polski z USA mają wymiar strategicznego partnerstwa i trzeba zabiegać o ich rozwój „w duchu solidarnego i zrównoważonego partnerstwa” [Za: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2007, s. 13]. Warto zauważyć, że „zrównoważone partnerstwo” pomiędzy mocarstwem globalnym a krajem średniej wielkości może być i jest tylko wyrazem życzeń autorów Strategii. Faktycznie bowiem nierównowaga we wzajemnych relacjach jest wyraźnie widoczna i zgodna z realistycznym spojrzeniem na stosunki międzynarodowe. Dlaczego w związku z tym Strategia używa tego typu określenia? Był to dokument przygotowywany podczas rządów Prawa i Sprawiedliwości i został przyjęty w ostatnim dniu funkcjonowania rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego. To środowisko optowało za kluczową rolę USA do zapewnienia Polsce bezpieczeństwa i było zdeterminowane do zrobienie wszystkiego co możliwe, aby na terenie Polski znaleźli się amerykańscy żołnierze. Wobec tego priorytetem były jak najlepsze relacje z USA. Jednocześnie idealistycznie zakładano, że USA będą gotowe traktować Polskę jako równorzędnego partnera i spełnić przynajmniej część jej oczekiwań, w zamian za uzyskiwane korzyści, takie jak np. w zasadzie bezwarunkową zgodę na instalację w Polsce elementu obrony rakietowej (tzw. „tarczy antyrakietowej”),

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

czy duże zaangażowanie (jak na polskie możliwości) w operacje wojskowe poza granicami kraju, których jednym z celów było wsparcie sił amerykańskich np. w Afganistanie. Spójrzmy jednak na rzecz w sposób systematyczny, wskazując na kolejne rządy i podejmowane przez nie decyzje związane z polityką wobec USA.

Rząd SLD–PSL, który przejął władzę po wygranych wyborach i rozpoczął funkcjonowanie w październiku 2001 r., podejmował szereg działań, które dokumentowały jego proamerykańskie nastawienie. Nie czynił tego w odosobnieniu, mógł liczyć bowiem na wsparcie i inicjatywę ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. W związku z tym, że nieco ponad miesiąc wcześniej (11 IX 2001 r.) w USA dokonano zamachów terrorystycznych, Polska zdecydowanie poparła USA w działaniach anty– i kontrterrorystycznych i stała się jednym z członków tzw. koalicji antyterrorystycznej. Nie ograniczała się przy tym jedynie do werbalnego potępienia terroryzmu i wsparcia USA. Starła się pokazać jako kraj aktywny np. organizując regionalną konferencję międzynarodową poświęconą walce z terroryzmem z udziałem przywódców państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (Warszawska Konferencja w sprawie Zwalczania Terroryzmu, 6 XI 2001 r.). Polska decydowała się na o wiele więcej. Jak już wspomniano wcześniej, decyzją Prezydenta RP powołano Polski Kontyngent Wojskowy do udziału w amerykańskiej operacji Enduring Freedom, który swoje zadania zaczął pełnić w Afganistanie w marcu 2002 r. Nie te działania były jednak kluczowe dla wzmożenia kontaktów z USA i próby uczynienia z nich strategicznego sojusznika RP. Najważniejsze związane były z poparciem stanowiska USA w sprawie sytuacji w Iraku i związanego z tym konfliktu i kryzysu w latach 2002–2003. Polska zdecydowała się na pełne poparcie USA, czego wyrazem było podpisanie wspomnianego już wcześniej tzw. Listu ośmiu na koniec stycznia 2003 r. Literatura przedmiotu podaje przynajmniej kilka powodów, które do tego doprowadziły. Wskazuje m.in. na:

- chęć umocnienia relacji (deklarowanego sojuszu) ze Stanami Zjednoczonymi jako supermocarstwa gwarantującego Polsce bezpieczeństwo i umacniającego jej pozycję w Europie i na świecie;
- nadzieję na osiągnięcie wymiernych korzyści gospodarczych, zarówno dzięki współpracy z USA np. poprzez wzrost inwestycji w Polsce, jak i zdobyciu kontraktów w Iraku;
- gotowość do uczestniczenia w procesie krzewienia wolności i demokracji, i przyniesienia jej Irakijczykom rządzonym despotycznie przez Saddama Husajna;

– kwestie historyczne, związane nie tylko z sympatią Polaków do Amerykanów, wspólnymi bohaterami, wartościami itp., ale i przeszłością rządzącej ówczesnie elity politycznej, która wywodziła się z PRL i chciała zademonstrować, że dawny wróg jest jej największym przyjacielem.

Potwierdzeniem polskiego wyboru i silnej polityki proamerykańskiej były jednak nie tylko deklaracje popierające USA w konflikcie wokół Iraku. Warto tutaj wspomnieć o przetargu na samoloty wielozadaniowe dla polskiego wojska, który wygrał amerykański producent Lockheed Martin. Decyzję w tej sprawie ogłoszono w grudniu 2002 r., a więc w omawianym przez nas okresie. Kontrakt na 48 samolotów F-16 o wartości blisko 3,5 mld dol. (wraz z kosztami kredytu ok. 4,7 mld dol.) podpisano w kwietniu 2003 r. Wartość umowy offsetowej, a zatem wynikających z niego inwestycji amerykańskich w polską gospodarkę, miał przekroczyć 12 mld dol. Pierwsze samoloty dotarły do Polski 11 XI 2006 r., zatem już podczas prezydentury Lecha Kaczyńskiego i rządów Prawa i Sprawiedliwości. Nie ma tu miejsca na analizę dyskusji dotyczących zasadności wyboru tego samolotu z perspektywy wojskowej. Często kwestionowanie sensowności tego zakupu oparte było na tzw. czarnym PR stworzonym przez konkurencję. Ponadto, zarówno w tym wypadku, jak i realizacji umowy offsetowej, duża odpowiedzialność za powstałe problemy ponosi strona polska, która nie była w pełni przygotowana do właściwej realizacji obu projektów. Niewątpliwie jest natomiast to, że podjęta decyzja miała silne motywy polityczne i jej celem było umocnienie relacji z USA. Była przy tym jednym z wielu kroków do tego prowadzących. Najmocniejszym było wysłanie polskich wojsk do Iraku (o czym już pisano) do udziału w interwencji zbrojnej (faktycznie – wojnie), a później w procesie stabilizacji tego państwa. W tym przypadku rola była szczególna, ponieważ wiązała się z objęciem odpowiedzialności za jedną ze stref okupacyjnych. Działania te doprowadziły do znacznego wzmocnienia kontaktów polsko-amerykańskich na najwyższym szczeblu w postaci wizyt prezydentów i ministrów. Obie strony podkreślały strategiczny charakter relacji i znaczenie stosunków wzajemnych. Niestety w wypadku USA rzecz ograniczała się przede wszystkim do wymiaru werbalnego, nie towarzyszyły jej konkretne działania oczekiwane przez Polskę. Trudno uznać za nie pokrycie 60% kosztów udziału PKW Irak w stabilizacji Iraku, ponieważ ich obecność była ważna dla USA. O braku konkretnych korzyści z zaangażowania w Irak wspomniano już wcześniej. Nie przyczyniło się do ich uzyskania powierzenie Markowi Belce ważnej funkcji w tymczasowych władzach okupacyjnych. Można to traktować jedynie jako kolejny gest ze strony USA. Nie byłoby nim oczekiwane wtedy zniesienie wiz dla

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

obywateli polskich do USA. Niezależnie od wyolbrzymiania tego problemu i stwarzania tym samym Amerykanom wygodna narzędzia politycznego w relacjach wzajemnych, byłaby to rzecz, której oczekiwało polskie społeczeństwo i która spotkałaby się z bardzo ciepłym przyjęciem. W perspektywie odczucia opinii publicznej ówczesny rząd mógłby cieszyć się z uzyskania tej „znaczej korzyści” i uzasadniać ją skutecznością swojej proamerykańskiej polityki. Tym bardziej, że w wielu państwach europejskich nie była ona przyjmowana ze zrozumieniem. Przywoływano motyw „konia trojańskiego USA w Europie”, którym miała być Polska realizująca polecenia Waszyngtonu. Polska, która kandydowała wtedy do Unii Europejskiej i, jak stwierdził ówczesny Prezydent Francji Jacques Chirac: „Nie wykorzystwała swojej okazji, aby siedzieć cicho”, a zabierała głos i prezentowała opinię inną niż Francja i Niemcy – kluczowi członkowie UE. Rząd polski starał się wskazywać, że nie ma rozbieżności między polityką proamerykańską i proeuropejską, ponieważ można je pogodzić i prowadzić równolegle. Stąd szczególnie od chwili wstąpienia do Unii, zaczął silniej angażować Polskę w Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE (o tym, w jakich misjach uczestniczyli polscy żołnierze, pisano już wcześniej, stąd tutaj padną tylko krótkie informacje na ten temat). Było to tym bardziej potrzebne, że wizerunek Polski na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim w Europie, cierpiał jeszcze z jednego powodu. Otóż, w ramach współpracy w walce z terroryzmem, pomiędzy służbami specjalnymi USA i Polski funkcjonowała w Polsce tzw. „tajna baza CIA”, w której przetrzymywano podejrzanych o terroryzm. Wedle niepotwierdzonych oficjalnie informacji, największe natężenie tej współpracy przypadło na lata 200–2003, aczkolwiek dostępne są doniesienia, które mówią, że baza funkcjonowała do 2005 r. Znajdować się miała w bazie polskiego wywiadu w miejscowości Stare Kiejkuty na Mazurach, a samoloty lądowały na pobliskim lotnisku w Szymanach. W tej sprawie śledztwa prowadziły Rada Europy i Parlament Europejski. Przy tym, tego typu współpracę z USA prowadziła nie tylko Polska. Jednak przez wyniki wspomnianych śledztw, wszczęcie śledztwa także w Polsce oraz przekazy medialne, utarł się wizerunek Polski jako państwa, które godziło się na stosowanie tortur wobec więźniów i przynajmniej umożliwiało, jeśli nie pomagało, prowadzić te działania Amerykanom. W ten sposób wpisała się w listę miejsc takich jak Guantanamo i Abu Ghraib, w których Amerykanie stosowali brutalne metody wymuszania zeznań.

Kolejny rząd RP, tworzony przez Prawo i Sprawiedliwość oraz Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin, mimo potępienia przez te dwie mniejsze

partie zaangażowania Polski w Irak, kontynuował linię polityki proamerykańskiej przyjętą przez poprzedników. Czynił to jednak starając się silnie angażować w politykę europejską i pozostawiając widoczny dystans między znaczeniem Unii i państw europejskich a USA dla polityki bezpieczeństwa Polski. Kontynuował więc udział Polski w siłach EUFOR w Bośni i Hercegowinie i zdecydował się wysłać polskich żołnierzy na misję do Demokratycznej Republiki Konga w 2006 r. Przy tym nie uwzględnił zapowiedzi poprzedników, którzy przed utratą władzy mówili o potrzebie wycofania polskich wojsk z Iraku. Postanowił pozostawić polski kontyngent, a jednocześnie jesienią 2006 r. zadeklarował zwiększenie obecności w Afganistanie. Ówczesny Minister Obrony Narodowej Radosław Sikorski uczynił to podczas wizyty w Waszyngtonie, co było jednoznaczną demonstracją znaczenia, jakie Polska przykłada do relacji z USA. Tym samym odpowiedział także na apel kierowany do sojuszników z NATO o większe zaangażowanie w misję ISAF w Afganistanie. Polscy żołnierze mieli być rozmieszczeni w obszarach, za których bezpieczeństwo odpowiadali żołnierze amerykańscy. Tym samym była to kolejna okazja do bliskiej współpracy obu armii i demonstracji sojuszniczego wsparcia z towarzyszącym mu oczekiwaniem, że Polska otrzyma zbrojną pomoc od USA, jeśli byłaby taka potrzeba. Było to związane z silną obecnością nurtu antyrosyjskiego w polskiej polityce, jak i wskazywaniem, że Unia Europejska jest militarnie słaba, a na największych jej członkach Polska zawiodła się w przeszłości, w związku z tym nie można liczyć na ich wsparcie. Sięganie po tego typu argumenty charakteryzowało czas rządów w latach 2005–2007, w których kluczową rolę odgrywała polityka historyczna. Unia Europejska traktowana była przede wszystkim jako instytucja mająca zapewnić Polsce bezpieczeństwo ekonomiczne, będąc źródłem funduszy służących rozwojowi kraju. Pozostałe obszary jej działalności miały mniejsze znaczenie, a angażowanie się w obszar polityki zagranicznej i obrony tworzonej w ramach Unii miało służyć realizacji polskich interesów, nawet jeśli oznaczałoby to konieczność blokowania działalności określonych instytucji. Dlatego pojawiały się oskarżenia wobec Polski o bycie państwem, które nie podejmuje pozytywnych działań, a ogranicza się do blokowania i konfliktowania np. w sprawie relacji Unii z Federacją Rosyjską. Nie ma tu jednak miejsca na rozbudowę tego wątku. Wracając do relacji z USA nie sposób pominąć rozmów, jakie odbywały się wtedy w sprawie instalacji w Polsce elementu tzw. „tarczy antyrakietowej”.

Rząd PiS podniósł gotowość Polski do rozmów na ten temat do wymiaru programowego. Deklarację w tej sprawie można znaleźć w załączniku do *exposé* premiera Kazimierza Marcinkiewicza pt. „Solidarne państwo”.

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

Od tego momentu stało się jasne, że Polska nie będzie już tylko nieformalnie zainteresowana tego typu instalacją na swoim terenie, a rząd PiS otwarty jest na oficjalne rozmowy w tej sprawie. Informacje o rozmowach pojawiły się w kwietniu 2006 r. Jednak ich zakres był ograniczony, szczególnie od jesieni 2006 r., kiedy to strona polska postawiła warunek dotyczący dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa od USA. Sprawa powróciła w styczniu 2007 r., kiedy to Amerykanie przesłali notę, w której zaproponowali Polsce rozmieszczenie na jej terytorium rakiet przechwytyjących. W odpowiedzi zadeklarowano gotowość negocjacji, podając jednocześnie, że projekt powinien przyczynić się do wzmocnienia bezpieczeństwa Polski, USA, jak i bezpieczeństwa międzynarodowego. Negocjacje rozpoczęły się w maju 2007 r. Z polskiej strony prowadził je wiceminister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski. W pierwszej kolejności rozmawiano o statusie prawnym bazy, zatem kwestiach zakresu eksterytorialności, dostępu strony polskiej, personelu itp. Prezydent Lech Kaczyński podczas swojej wizyty w USA w lipcu 2007 r. oświadczył, że rozmowy będą trwały jeszcze długo. Doprowadzenie ich do końca przypadło jednak już innemu gabinetowi. W efekcie przyspieszonych wyborów do władzy doszła koalicja PO–PSL. W swoim programie, a przede wszystkim w retoryce, priorytetowo traktowała kierunek europejski, wskazując, że USA pozostają kluczowym sojusznikiem, ale powinny przysparzać Polsce więcej realnych korzyści. Miała się skończyć era werbalnej przyjaźni i strategicznego partnerstwa, a rozpocząć pragmatyczna współpraca przynosząca namacalne zyski dla Polski. Było to dobrze wyczuwalne podczas wizyty w Waszyngtonie w marcu 2008 r. premiera Donalda Tuska. Wskazał on, że negocjacje mogą trwać jeszcze bardzo długo i nie zdąży ich dokończyć administracja G.W. Busha (inicjatora projektu). A budowa tarczy powinna być powiązana z wkładem USA w modernizację polskiego wojska. Dla Amerykanów sprawa stała się tym pilniejsza, że w kwietniu zakończyli rozmowy z Czechami w sprawie budowy radaru na ich terytorium. Pozostało więc tylko uzyskanie zgody Polski. Ważne było także wspólne oświadczenie NATO ze szczytu w kwietniu 2008 r., że projekt ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa europejskich sojuszników i jako taki ma poparcie organizacji. Prezydent L. Kaczyński nie podzielał podejścia rządu Tuska. Uważał, że projektu nie można wstrzymywać stawianiem kolejnych żądań. By wyrazić swoje poparcie i pokazać inne podejście do sprawy w czerwcu 2008 r. wizytę w USA złożyła szefowa jego kancelarii Anna Fotyga. Rzecz jasna, nie było to uzgodnione z rządem i pokazywało to, co było cechą okresu kohabitacji Kaczyński–Tusk: brak jednomyślnego stanowiska w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa, co było skutecznie wykorzystywane przez inne kraje.

Premier Tusk po kolejnych rozmowach, które na przełomie czerwca i lipca odbyły się w Waszyngtonie oświadczył, że Polska nie otrzymała satysfakcjonujących warunków i nie zgadza się na instalację. Podkreślił przy tym, że jest gotowy na dalsze rozmowy i powinny być one gwarantowane. Było to wielkie propagandowe przedsięwzięcie, po raz pierwszy bowiem w taki sposób Polska sprzeciwiła się Amerykanom. By rzecz pokazać dobitniej, wystąpienie odbyło się 4 lipca, a zatem w dzień amerykańskiego Święta Niepodległości. Jednocześnie w kilka dni później do USA pojechał minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, który podjął dalsze rozmowy w sprawie tarczy. Amerykańska administracja spieszyła się, tym bardziej, że umowę z Czechami podpisano 8 lipca, a radar miał być związany z rakietami w Polsce. Decydująca runda rozmów polsko-amerykańskich odbyła się w sierpniu 2008 r. w Warszawie. Ale już bez wcześniejszego negocjatora – W. Waszczykowskiego, którego usunięto zarzucając mu nielojalność. Warto dodać, że toczyły się one w czasie wojny w Gruzji, a zatem w klimacie określonego zagrożenia, jakie pojawiło się na wschodzie. Dlatego prezydent apelował o zgodę. A USA przedstawiło nowe propozycje, które miały odpowiadać na postulaty Polski. Przede wszystkim dotyczące obecności na jej terenie amerykańskich rakiet Patriot, które miały wzmocnić jej obronę powietrzną. 14 sierpnia ogłoszono, że porozumienie zostało osiągnięte i paraflowano umowę.

Wreszcie 20 sierpnia 2008 r. w Warszawie, w obecności Prezydenta i Premiera RP oraz amerykańskiej Sekretarz Stanu podpisano *Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących* (zgodnie z założeniami baza miała znajdować się w Redzikowie koło Słupska). Jednocześnie podpisano także drugi dokument: *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*. Jak widać na pierwszy rzut oka zrealizowano cel rządu PO–PSL, powiązano zgodę na instalację z większym zaangażowaniem USA w bezpieczeństwo Polski poprzez deklarację o strategicznych współpracy. Jednak tego typu deklaracje padały już wcześniej. Czym więc miała różnić się ta? Odpowiedź na to pytanie strona polska miała poznać w kolejnych miesiącach. Deklaracja zakładała bowiem rozwój współpracy w wielu obszarach, by do niej jednak doszło, konieczne było podpisanie konkretnych porozumień. Takim przykładem było porozumienie z lutego 2009 r. podpisane przez sekretarza obrony USA i ministra obrony narodowej RP Porozumienie o Współpracy pomiędzy United States Special Operations Command i Dowództwem Wojsk Specjalnych. Zatem w zakresie wojsk

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

specjalnych, w których rozwój Amerykanie byli zaangażowani i którego wsparcie było dla nich związane z konkretnymi zyskami np. w ramach toczących się operacji wojskowych. Jednak kluczową korzyścią dla Polski miało być rozmieszczenie na jej terenie rakiet Patriot. Nie wnikając w szczegóły zaznaczymy tylko, że okazało się, że będzie to obecność rotacyjna, rakiety w wersji ćwiczebnej, a celem – szkolenie polskich żołnierzy z zakresu ich obsługi, na tyle, na ile nie przekraczało to zakresu tajemnicy wojskowej. Było to także ważne dla USA, ponieważ żołnierze amerykańscy ćwiczyli transport i przygotowywanie do działania tego zestawu obrony powietrznej.

Jednak to nie brak większych korzyści (pomijając współpracę wojsk specjalnych) stał się przyczyną krytyki rządu Tuska i faktycznego fiaska jego podejścia do USA i próby uzyskiwania faktycznego wsparcia USA. Podpisana umowa nie została bowiem nie tylko ratyfikowana, ale Amerykanie się z niej wycofali. Nowa administracja kierowana przez Baracka Obamę zmieniła koncepcję poprzedników. Co więcej, uczyniła to m.in. ze względu na chęć nowego otwarcia w stosunkach z Rosją, tzw. polityki resetu. W związku z tym ogłosiła, że projekt tarczy antyrakietowej w przyjętym wcześniej kształcie nie będzie realizowany, a przyjmie ona inną formę i jej powstanie rozpisane jest na wiele lat. W tym sensie stał się on wątpliwy. Dla Polski istotne było także i to, że decyzja ogłoszona została 17 września 2009 r. Trudno nie dopatrzeć się tutaj odpowiedzi na symboliczną odmowę rządu Tuska 4 lipca. Oba wydarzenia miały wielki kontekst symboliczny. Polsce przypomniano, jakie jest jej miejsce w grupie sojuszników USA oraz i to, że może być traktowana przedmiotowo w relacjach z Rosją. Formalnie zadeklarowana zmiana skończyła się podpisaniem protokołu zmieniającego Umowę o tarczy antyrakietowej, co nastąpiło w lipcu 2010 r. Było to związane z koniecznością aktualizacji zapisanej tam technologii, ponieważ nowa konstrukcja miała być oparta na innych rozwiązaniach. Wymuszało to także zmiany dotyczące funkcjonowania bazy itp. Protokół przewiduje podpisanie odrębnych porozumień dotyczących kwestii szczegółowych. Rzecz jasna ze strony PiS i Prezydenta RP padały oskarżenia o sabotowanie projektu przez stronę polską i niedopełnienie przez nią np. ratyfikacji umowy. Jednak można stwierdzić, że to decyzja USA była tutaj kluczowa i rząd Tuska nie mógł im się skutecznie oprzeć, zakładając, że był zdeterminowany do budowy elementu „tarczy antyrakietowej” w Polsce.

Skoro wspomniano już rząd PO–PSL, który władzę w Polsce sprawował od końca 2007 r., a tworzące go ugrupowania utworzyły koalicję na kolejną kadencję w latach 2011–2015, to trzeba podać jeszcze przykłady

ich polityki wobec USA. Jak wskazano wcześniej, akcent miał być przeniesiony na relacje europejskie i ich znaczenie dla bezpieczeństwa Polski. W szczególności poprzez pokazanie zdolności do kreowania projektu, a nie tylko blokowania lub współuczestniczenia w inicjatywach innych państw. Flagowym przykładem na nowe zdolności Polski było zainicjowanie projektu Partnerstwa Wschodniego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (szerzej na ten temat podrozdziale 4.3). Także w kontekście NATO uznano, że Polska ma akcentować silniej znaczenie całego Sojuszu, a nie tylko USA. Dlatego za tymi przekonaniem poszły konkretne decyzje. W pierwszej kolejności zrealizowanie obietnicy wyborczej i wycofanie w październiku 2008 r. wojsk z Iraku. Stało się to wbrew woli Prezydenta RP, jak i linii nakreślonej przez wcześniej rządzących, prowadzących proamerykańską politykę. Następnie zgromadzone siły stały się podstawą do działań na rzecz przejęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo w afgańskiej prowincji Ghazni. Polskie siły miały być tam bowiem widoczne i przede wszystkim owa widoczność była celem tego projektu. Zrealizowano go na koniec października 2008 r. Zatem wojsko skupione zostało w jednej prowincji i tym samym polską flagą oznaczono jedną z części Afganistanu. Było to dobrze widoczne na mapach i dostrzegalne przez sojuszników, bo oznaczało także zdecydowane zwiększenie liczebności kontyngentu. Jednak później okazało się, że był on zbyt mały do utrzymania porządku w prowincji i musiał być wzmocniony przez wojsko, nie kogo innego, a amerykańskie. Dlatego te działania były prowadzone w imię nakreślonych celów, a niekoniecznie zgodnie z potencjałem, jakim dysponowało państwo polskie.

Oczywiście nie oznaczało to, że gabinet Tuska nie przykładał znaczenia do relacji z USA. W dokumentach dotyczących bezpieczeństwa podkreślano, że relacje z tym krajem są jednym z głównych filarów polskiej polityki bezpieczeństwa. Dlatego optował za silną obecnością USA w Europie i nie wspierał amerykańskich planów dotyczących reorientacji na Azję, a tym samym wycofywania wojsk ze starego kontynentu. Z doniesień Wikileaks opublikowanych w grudniu 2010 r. wynikało także, że Polska naciska na obecność amerykańskich wojsk na swoim terytorium i trwały rozmowy dotyczące tego, jaki kształt przyjmie. Mówiono o stacjonowaniu rotacyjnym samolotów transportowych, jak i samolotów F-16 wraz z niewielkim zapleczem logistycznym, lub przeniesieniem do Polski jednostki sił specjalnej ze Stuttgartu. Strona polska chciała realizacji wszystkich tych możliwości.

Dla rządu oznaczało to także realizowanie zapisów Deklaracji dotyczących współpracy wojskowej. Wraz z końcem rotacyjnej obecności ra-

Wyzwania polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku

kiet Patriot doszło więc do powstania nowej formy współpracy. Od listopada 2012 r. dziesięcioosobowy zespół amerykańskich żołnierzy zaczął stacjonować w bazie lotniczej w Łasku. Miał być podstawą do rotacyjnej obecności amerykańskich samolotów w celu prowadzenia wspólnych ćwiczeń, szkoleń itp. Wraz z pojawieniem się samolotów, liczba żołnierzy miała się zwiększać. W zależności od rotacji, samoloty przylatywały do Łasku lub Powidza, jeśli ćwiczenia obejmowały samoloty transportowe. Była to obecność symboliczna, jednak stała i w tym sensie otworzyła ona nowy rozdział we wzajemnych relacjach. Stała się także podstawą do zwiększenia obecności USA poprzez przysłanie kolejnych 12 samolotów (do zwykle 6 ćwiczących), w czasie kryzysu ukraińsko-rosyjskiego w 2014 r. Tym samym przybywający w Polsce amerykański personel zaczął liczyć ok. 300 żołnierzy. Oprócz tego na skutek kryzysu stałą (ale rotacyjną!) obecność w Polsce rozpoczęli amerykańscy spadochroniarze w liczbie ok. 160, którzy ćwiczyli wraz z polskimi żołnierzami. Podczas wizyty w Polsce z okazji 25-lecia wyborów z 4 czerwca 1989 r. Prezydent USA Barack Obama zapowiedział kontynuowanie bliskiej współpracy z Polską. Co więcej, wyasygnowanie miliarda dolarów na współpracę wojskową. Nie określił jednak, na co mogą być przeznaczone te środki. Można domniemywać, że właśnie na koszty związane z rotacjami wojska amerykańskiego, które na co dzień stacjonuje np. we Włoszech i przylatuje do Polski na kolejne zmiany. Rzecz jasna amerykański przywódca zapewnił także o trwałości polskiego sojuszu, jak i o tym, że Polska może liczyć na pomoc USA i nie pozostanie już sama, tak jak działo się to w przeszłości. Wizyta Obamy miała charakter bardzo symboliczny i może być odczytywana przede wszystkim jako taka. Kluczowe dla niej były wydarzenia na Ukrainie, jak i postawa Polski i USA wobec nich. W związku z tym, dla obu państw ważne było, by w ten sposób na nie odpowiedzieć. Strona polska w rewanżu zapowiedziała zwiększenie wydatków na obronność do 2% PKB, zatem zgodnie z wymaganiami NATO (z 1,95% jakie miała). Warto podkreślić przy tym dwie rzeczy – rotacyjną obecność i jej intensyfikację przewidywała amerykańska koncepcja reorientacji polityki na Azję, a po drugie, Polska ogłosiła także wielki program modernizacji wojska, warty ok. 40 mld dol. Trudno podejrzewać, by pragmatyczni Amerykanie nie chcieli z niego skorzystać, co ułatwi im okazywanie Polsce solidarności, nawet rotacyjnej.

Podsumowując zauważmy, że podstawowym dylematem dla Polski nie jest to, czy USA mają być strategicznym sojusznikiem, czy też nie. Trudno jej bowiem szukać innego i znaleźć lepszego, niż najsilniejsze państwo świata. Jest nim natomiast dysproporcja w znaczeniu dla siebie partnerów.

Co istotne, naturalna dysproporcja. Dopóki polskie elity polityczne tego nie zrozumieją, dopóty polityka wobec USA będzie popadała w skrajności – od potępianego „konia trojańskiego USA w Europie” po kraj, który pozwala sobie na obrażanie USA symboliczną odmową w dzień ich święta narodowego. Potrzebne jest zatem wzajemne zrozumienie, w szczególności znaczenia, jakie dla USA może mieć taki sojusznik, jak Polska. Intensyfikacja współpracy w innych obszarach niż bezpieczeństwo militarne, np. w gospodarce. W tym miejscu warto podać, że zgodnie z danymi z 2012 r. USA, największa gospodarka świata, były dopiero 12. partnerem handlowym Polski (eksport)! Rzecz miała się zdecydowanie lepiej w kwestii inwestycji zagranicznych. Według danych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych w 2012 r. firmy z USA zainwestowały w Polsce najwięcej. Inne dane prezentował Narodowy Bank Polski, wskazując na 6. miejsce. Różnica związana była z krajem pochodzenia inwestycji np. część luksemburskich faktycznie było amerykańskimi, bo realizowanych z tamtejszego kapitału. W firmach z udziałem kapitału amerykańskiego pracowało ok. 400 tys. Polaków. Jak widać na tym przykładzie istnieje więc potencjał do współpracy gospodarczej i Polsce powinno zależeć na jego rozwijaniu, szczególnie w kontekście eksploatacji gazu łupkowego, czy dostaw amerykańskiego gazu drogą morską do Polski. I to na tym powinny koncentrować się wzajemne relacje, a nie przywoływany przy każdej okazji problemie wiz.

Rozdział 6

BEATA MOŁO

Nowy wymiar polityki wschodniej

6.1. Ewolucja współpracy z Rosją

13 czerwca 2000 r. rząd przyjął dokument *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji*. Zawarto w nim cele, zadania i środki polskiej polityki wobec Federacji Rosyjskiej oraz problemy obciążające stosunki dwustronne, do których zaliczono przede wszystkim rekompensaty za represje wobec Polaków zamieszkujących ZSRR w czasach stalinowskich, zakończenie w Rosji śledztwa w sprawie zbrodni katyńskiej, zwrot archiwaliów i dóbr kultury, które znalazły się w czasie II wojny w Związku Radzieckim, uregulowanie na terytorium Polski kwestii majątkowych strony rosyjskiej. W dokumencie zawarto także deklarację pragnienia rozwijania stosunków dobrosąsiedzkich, współpracy i wymiany w wielu dziedzinach, w tym wspierania procesu współpracy Federacji Rosyjskiej z NATO i Unią Europejską. Wiele miejsca poświęcono konieczności poprawy współpracy gospodarczej z Rosją, co w kontekście przyszłego członkostwa Polski w UE wymagało wielu nowych uzgodnień.

Pomimo że w stosunkach dwustronnych doszło w drugiej połowie 2000 r. do poprawy klimatu, do czego przyczyniła się nieoficjalna wizyta prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Rosji (lipiec 2000 r.), nie oznaczało to przełomu w rozwiązywaniu trudnych spraw. Za sukces rządu uznaje się doprowadzenie do uroczystego otwarcia polskich cmentarzy

wojskowych w Katyniu (28 lipca 2000 r.) i Miednoje (2 września 2000 r.). W ocenie Federacji Rosyjskiej zamknęło to sprawy rozliczeń historycznych, lecz polskie stanowisko było całkiem odmienne.

Przejawem normalizacji stosunków dwustronnych była oficjalna wizyta w Polsce premiera Michaiła Kasjanowa (24–26 maja 2001 r.). Należy zaznaczyć, że od listopada 1996 r. była to pierwsza oficjalna wizyta premiera Federacji Rosyjskiej. W rozmowach Kasjanowa z premierem Buzkiem i prezydentem Kwaśniewskim poruszano m. in. kwestię poprawy dostępu do rynku rosyjskiego, bezpieczeństwa inwestycji i lepszej współpracy z Obwodem Kaliningradzkim, a także konsekwencje wprowadzenia wiz w związku z członkostwem Polski w UE.

Do intensyfikacji kontaktów polsko-rosyjskich doszło jesienią 2001 r. po utworzeniu rządu Leszka Millera. 15 października 2001 r. z roboczą wizytą przebywał w Rosji prezydent Kwaśniewski. Natomiast w dniach 19–20 grudnia 2001 r. w Moskwie oficjalną wizytę złożył premier Miller (pierwsza oficjalna wizyta polskiego premiera od 5 lat). Została wtedy podpisana *Deklaracja o rozwoju współpracy gospodarczej, handlowej, finansowej i naukowo-technicznej*, która miała być podstawą przyszłych uzgodnień.

W dniach 16–17 stycznia 2002 r. z wizytą w Polsce przebywał prezydent Władimir Putin. W jej trakcie postanowiono stworzyć mechanizmy stabilizujące współpracę i rozwiązujące trudne w relacjach dwustronnych problemy. Powstał Komitet Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej pod przewodnictwem ministrów spraw zagranicznych, a także ekspercka Grupa ds. Trudnych. A. Kwaśniewski i W. Putin postanowili również, że premierzy obu państw będą się spotykać dwa razy w roku. Ponadto strona rosyjska wyraziła zgodę na renegocjację wcześniejszego, niekorzystnego dla Polski porozumienia w sprawie dostawy gazu [Kuźniar, 2008, s. 239].

Po wizycie rosyjskiego prezydenta kontynuowany był intensywny dialog polityczny na najwyższym szczeblu: 6 czerwca 2002 r. prezydent Kwaśniewski złożył oficjalną wizytę w Moskwie, a pod koniec maja 2003 r. uczestniczył w obchodach 300. rocznicy założenia Petersburga, za premier Miller w szczycie UE–Rosja w Petersburgu; 28 czerwca 2003 r. prezydent Kwaśniewski spotkał się z Putinem w Bałtiju na manewrach rosyjskiej marynarki wojennej. Z kolei w lutym 2003 r. w Polsce przebywał premier Kasjanow.

W stosunkach polsko-rosyjskich nie nastąpił jednak przełom w rozwiązywaniu trudnych problemów. Powodem były sprzeczne interesy Polski i Rosji co do sposobu rozwiązania kryzysu irackiego i potępienie przez Federację Rosyjską udziału Polski w interwencji wojskowej USA w marcu

Nowy wymiar polityki wschodniej

2003 r., a także zbliżanie się terminu oficjalnego przystąpienia do NATO siedmiu nowych państw środkowoeuropejskich, w tym Litwy, Łotwy i Estonii oraz kwestia wprowadzenia wiz (m. in. na tranzyt do i z Kaliningradu). Wiosną 2002 r. rozpoczęła się rosyjska kampania dyplomatyczna przeciwko wprowadzeniu wiz przez Polskę i Litwę (pod hasłem ochrony praw Rosjan w Kaliningradzie). Polska jednak trzymała się ściśle oficjalnego stanowiska UE, że reżim bezwizowy nie jest możliwy, ponieważ naruszałoby to prawo unijne, można jednak zastosować „miękki reżim wizowy w połączeniu z programami pomocy dla Kaliningradu. Polska odrzucała także rosyjskie propozycje specjalnego (bez kontroli) trybu tranzytu przez polskie terytorium. Na początku 2002 r. Polska oficjalnie zapowiedziała wprowadzenie od lipca 2003 r. wiz dla Rosjan [Menkiszak, Piotrowski, 2006, s. 242].

W kontekście normalizacji kontaktów dwustronnych za sukces Polski uznaje się renegocjacje i podpisanie 12 lutego 2003 r. protokołu do porozumienia z Federacją Rosyjską (25 sierpnia 1993 r.) o systemie gazociągów do tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium RP i dostawach gazu ziemnego do Polski. Zgodnie z protokołem postanowiono zmniejszyć dostawy gazu o 74,6 mld m³ (tj. o 35%) i przedłużyć je do roku 2022.

Polityczne stosunki polsko-rosyjskie zostały zakłócone w efekcie reakcji Polski na rozszerzenie kompetencji władzy wykonawczej w Rosji po zamachu terrorystycznym w Biesłanie (1 września 2004 r.). Wówczas to polscy politycy publicznie wyrażali obawy o losy demokracji w Rosji. Na relacje Polski z Federacją Rosyjską negatywnie wciąż oddziaływały tzw. trudne kwestie, w tym sprawa odszkodowań dla Polaków represjonowanych w Związku Radzieckim i wyjaśnienie okoliczności zbrodni katyńskiej, a także zaangażowanie czołowych polskich polityków w „pomarańczową rewolucję” na Ukrainie (przełom 2004/2005), które przez rosyjskie elity polityczne zostało określone jako ingerencja w wewnętrzne sprawy Ukrainy.

W marcu 2005 r. Naczelna Prokuratura Wojskowa Federacji Rosyjskiej nie przedstawiając żadnych zarzutów zamknęła śledztwo w sprawie zbrodni katyńskiej. Ponadto ze 183 tomów śledztwa 116 zostało utajnionych, a rosyjski sąd odmówił pośmiertnej rehabilitacji ofiar. Polska odrzuciła tę decyzję i zażądała uznania mordu katyńskiego za zbrodnię przeciwko ludzkości, a Instytut Pamięci Narodowej wszczął własne śledztwo w tej sprawie [Zięba, 2013, s. 189].

Żądania rozliczenia krzywd zadanych Polakom przez Rosję i ZSRR nie spowodowały zmiany stanowiska Kremla w tej kwestii. Co więcej, prezydent Rosji zdecydował o ustanowieniu od 2005 r. nowego święta pań-

stwowego – wprowadzając w miejsce rocznicy rewolucji październikowej (7 listopada) Dzień Jedności Narodowej (4 listopada) dla upamiętnienia wypędzenia w 1612 r. z Kremla polskich wojsk.

Negatywnie na relacjach polsko-rosyjskich odbiła się zmiana władzy w Polsce, tj. utworzenie przez partię Prawo i Sprawiedliwość (jesień 2005 r.) rządu oraz wybór na prezydenta Lecha Kaczyńskiego, działacza tej partii. Nowy rząd i prezydent podjęli zapowiadaną w kampanii wyborczej „twardą politykę wobec Federacji Rosyjskiej, czego rezultatem były wzajemnie nieprzyjazne działania i gesty. W listopadzie 2005 r. Rosja nałożyła embargo na import polskich produktów zwierzęcych i roślinnych, co Polska uznała za akt motywowany politycznie [Zięba, 2013, s. 190].

Polska wprowadziła deklarowała wolę utrzymania dobrych stosunków z Rosją, jednak wysyłała sygnały, których istota sprowadzała się do konieczności traktowania Polski przez Rosję jako państwa równoprawnego. Stąd też prezydent Kaczyński wyrażał gotowość złożenia wizyty w Federacji Rosyjskiej pod warunkiem uprzedniej wizyty prezydenta Putina w Polsce. Pomimo zaostrezenia polskiego kursu wobec Rosji w styczniu 2006 r. do Warszawy przyjechał Siergiej Jastrzębski, doradca rosyjskiego prezydenta, a w październiku minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow. Jednakże brak postępu w zabiegach Polski o uchylenie przez Rosję embargo na import z Polski mięsa i artykułów roślinnych spowodował, że w listopadzie 2006 r. Polska postawiła weto zatwierdzeniu mandatu na negocjowanie nowego układu UE–Rosja (PCA–2).

W relacjach dwustronnych z Rosją polskie władze poruszały również kwestię gazociągu północnego. Uzasadniały, że projekt ten jest z natury polityczny, nieracjonalny ekonomicznie, ponadto osłabia bezpieczeństwo energetyczne Polski i grozi katastrofą ekologiczną. Strona rosyjska dowodziła, że służy on interesom Unii Europejskiej i zmniejsza ryzyko zakłóceń dostaw dzięki uwolnieniu się od niepewnych państw tranzytowych. Po konsultacjach, w czasie październikowej wizyty ministra Ławrowa, obie strony pozostały przy swoich stanowiskach [Rocznik Strategiczny 2006/2007, s. 325].

Rok 2006 r. charakteryzowała w głównej mierze rozbieżność między rosyjskimi deklaracjami woli współpracy a określonymi działaniami. Strona polska zgłaszała wolę poprawy stosunków bilateralnych, która spotkała się z przychylnymi reakcjami rosyjskiego prezydenta i ministra spraw zagranicznych, towarzyszył im jednak brak woli rozwiązywania problemów. W tym kontekście nie bez znaczenia była rosyjska irytacja spowodowana kontynuowaniem przez Polskę polityki wspierania demokratycznych przemian na obszarze poradzieckim, zwłaszcza na Ukrainie

Nowy wymiar polityki wschodniej

i w Gruzji, oraz podejmowane wiosną 2006 r. próby wzniesienia „kolorowej rewolucji na Białorusi.

W 2007 r. nie doszło do spotkania na szczepie prezydentów i premierów obu państw, a ministrowie spraw zagranicznych spotkali się po raz pierwszy dopiero 7 grudnia w Brukseli, trzy tygodnie po zaprzysiężeniu w Polsce nowego rządu koalicji PO–PSL, który zadeklarował chęć ocieplenia stosunków polsko-rosyjskich. Pierwszą decyzją rządu w tym kierunku było ogłoszenie w listopadzie 2007 r. decyzji o wycofaniu przez Polskę weta w sprawie rozmów Federacji Rosyjskiej na temat przystąpienia do **Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju** (OECD). Rząd polski wyraził także gotowość wycofania weta dla rozpoczęcia przez UE rokowania z Rosją w sprawie PCA–2 pod warunkiem uchylenia przez Rosję embarga na import polskich produktów mięsnych i roślinnych.

Krokiem do odbudowy kontaktów politycznych z Rosją była oficjalna wizyta premiera Donalda Tuska w Moskwie (8 lutego 2008 r.) i rozmowy z prezydentem Władimirem Putinem, premierem Wiktorem Zubkowem i wicepremierem Dmitrijem Miedwiediewem. Wizyta stała się okazją do podpisania umowy o wzajemnej ochronie informacji niejawnych. Natomiast w maju 2008 r. rząd Polski wyraził zgodę na mandat dla Komisji Europejskiej na rokowania w sprawie PCA–2, a Federacja Rosyjska stopniowo zniosła embargo na polskie mięso i produkty roślinne.

Wybuch w sierpniu 2008 r. konfliktu rosyjsko-gruzińskiego pogorszył atmosferę w stosunkach polsko-rosyjskich. W polskiej polityce zagranicznej szczególnie zauważalny był wówczas dualizm. Z jednej strony charakterystyczna była aktywność prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który zorganizował koalicję państw bezkrytycznie wspierającą Gruzję. Wkroczenie wojsk gruzińskich do Osetii Południowej 8 sierpnia 2008 r. uznawał za sprowokowane przez Rosję. Przy okazji konfliktu starał się przekonać Zachód o imperialnej i agresywnej polityce Rosji. Bardziej powściągliwe stanowisko starał się natomiast prezentować polski rząd. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało oficjalne oświadczenie uznające za niedopuszczalne przez obce oddziały wojskowe naruszenie integralności terytorialnej Gruzji, a następnie krytykujące uznanie przez Federację Rosyjską niepodległości Osetii Południowej i Abchazji. Rząd nie miał ambicji odgrywania pierwszoplanowej roli w rozwiązywaniu konfliktu i liczył w tej kwestii na Unię Europejską. Jeszcze przed spotkaniem Rady Europejskiej poświęconym Gruzji (1 września 2008 r.) premier Tusk zapowiadał, że stanowisko Polski będzie „stanowcze, ale wyważone [Rocznik Strategiczny 2008/2009, s. 310–311].

Brak jedności w polityce wobec Rosji osłabiał skuteczność polityki zagranicznej państwa, umożliwił jednak podtrzymanie dialogu polsko-rosyjskiego. 10 września 2008 r. z dwudniową wizytą przybył do Polski rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow. Ocenia się, że Rosja, bez względu na konflikt z Gruzją, zmanifestowała w ten sposób chęć kontynuowania pragmatycznego dialogu z państwami Unii Europejskiej. Ponadto chciała przekonać Polskę do ograniczenia aktywności na Wschodzie w zamian za poprawę stosunków dwustronnych.

Jak już wspomniano stosunki polsko-rosyjskie są obciążone wieloma problemami trwale utrudniającymi rozwój dobrosąsiedzkiej współpracy. Są to nie tylko tzw. kwestie trudne związane z doświadczeniami historycznymi, lecz także brak zaufania w kwestiach bezpieczeństwa, sprzeczne interesy gospodarcze (głównie energetyczne), odmienna postawa wobec państw wspólnego sąsiedztwa i całego obszaru poradzieckiego. Wraz ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową w latach 2008–2009 we wzajemnych stosunkach pojawiła się szansa nawiązania pragmatycznej współpracy w sprawach, w których oba państwa miały zbliżone interesy, bez względu na odmienne stanowisko w kwestiach spornych. Ważne było bowiem wykazanie, że Polska jest w stanie rzeczowo współpracować z Rosją, co miało się przełożyć na silniejszą pozycję w NATO i UE [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011]. Rozmowy premierów Donalda Tuska i Władimira Putina, przy okazji spotkania w Davos w styczniu 2009 r. i wrześniowych uroczystości w Polsce, a także wcześniejsza, majowa wizyta ministra Radosława Sikorskiego w Federacji Rosyjskiej były okazją do poruszenia wielu bieżących problemów w stosunkach dwustronnych [Rocznik Strategiczny 2009/2010, s. 307].

Wydarzeniem istotnym w procesie odbudowy dialogu polsko-rosyjskiego był przyjazd premiera Władimira Putina na międzynarodowe obchody 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej na Westerplatte 1 września 2009 r. W przemówieniu Putin podkreślił zbrodniczy charakter totalitaryzmu komunistycznego, który nie oszczędzał życia setek tysięcy ludzi bez względu na narodowość, przekonania czy religię. Przemilczał natomiast kwestię prawnej odpowiedzialności Rosji za zbrodnię katyńską, zwracając przy tym uwagę na prób obarczenia za nią winą całego narodu rosyjskiego [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011]. Podczas rozmów premierzy Polski i Rosji postanowili powołać dwie instytucje, jedną na terenie Polski, a drugą w Rosji, które będą badały m. in. kwestię zbrodni katyńskiej; uzgodnili zaakceptowanie rekomendacji Komisji ds. Trudnych i otwarcie – na zasadzie wzajemności – archiwów w obu państwach. Rozmawiali także o zdynamizowaniu stosunków ekonomicz-

Nowy wymiar polityki wschodniej

nych i poruszyli temat współpracy gospodarczej, w tym oczekiwanego przez Polskę sfinalizowania kontraktu gazowego. Po spotkaniu obu premierów podpisane zostały umowy międzyrządowe o żegludze po Zalewie Wiślanym oraz o wywozie wypalonego paliwa jądrowego z polskich reaktorów badawczych do Federacji Rosyjskiej [Zięba, 2013, s. 194]. Przyjęto także protokół o współpracy między polskim Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a rosyjskim ministerstwem kultury na lata 2009–2012.

27 stycznia 2010 r. w Moskwie, po rocznych negocjacjach zaakceptowane zostało porozumienie między PGNiG a Gazpromem Export w sprawie dostaw gazu ziemnego do Polski. Ustalenia dotyczyły zwiększenia dostaw gazu ziemnego do Polski do 10,2 mld m³ rocznie oraz ich przedłużenia do 31 grudnia 2037 r. Ponadto zagwarantowano tranzyt rosyjskiego surowca przez terytorium Polski do 2045 r. oraz wynegocjowano upust cenowy, który ma stanowić rekompensatę za zaleganie przez Gazprom z opłatami tranzytowymi dla Polski [Rocznik Strategiczny 2009/2010, s. 308].

Zbliżeniu Polski i Rosji służy miało spotkanie premierów Tuska i Putina w Katyniu (7 kwietnia 2010 r.) na cmentarzu Polaków pomordowanych przez NKWD. Pozytywny odbiór gestu premiera rosyjskiego zakłóciła katastrofa lotnicza w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r., w której zginął prezydent Lech Kaczyński i 95 osób delegacji państwowej, lecących na obchody rocznicy zbrodni katyńskiej. Na miejsce katastrofy udał się premier Putin, który ponownie spotkał się z Tuskiem – w Smoleńsku. Natomiast na pogrzeb prezydenta Kaczyńskiego 18 kwietnia 2010 r. przyleciał do Krakowa prezydent Dmitrij Miedwiediew [Zięba, 2013, s. 195].

Ważnym wydarzeniem w stosunkach dwustronnych była oficjalna wizyta prezydenta Rosji Miedwiediewa w Polsce w dniach 6–7 grudnia 2010 r. (pierwsza od ośmiu lat wizyta prezydenta Rosji). Nie przyniosła jednak poprawy w stosunkach polsko-rosyjskich zakłóconych sprawą katastrofy smoleńskiej. Mimo deklaracji władz Federacji Rosyjskiej o ścisłej współpracy z Polską, nie udostępniono wielu ważnych dokumentów dotyczących rosyjskich procedur lotniczych, smoleńskiego lotniska i jego kontrolerów, nie oddano również wraku samolotu prezydenckiego ani oryginałów czarnych skrzynek będących głównymi dowodami rzeczowymi [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011].

Warto nadmienić, że w 2011 r. rozpoczęły działalność Centra Polsko-Rosyjskiego i Rosyjsko-Polskiego Dialogu i Porozumienia. Instytucje te działają na rzecz większego zbliżenia obu narodów oraz ochrony pamięci losów Polaków w Rosji i Rosjan w Polsce.

Zajmują się one ułatwianiem prowadzenia badań archiwalnych w Polsce i Federacji Rosyjskiej, przeciwdziałaniem fałszowaniu historii i stereotypom oraz wspierają wymianę młodzieży i dialog we współczesnych stosunkach polsko-rosyjskich. 14 grudnia 2011 r. została podpisana międzyrządowa umowa o małym ruchu przygranicznym między województwami pomorskim i warmińsko-mazurskim a Obwodem Kaliningradzkim (weszła w życie 27 lipca 2012 r.). Na jej podstawie możliwe jest podróżowanie bez wiz osób mieszkających najwyżej 50 km od granicy obu państw.

W 2012 r. kontakty polityczne Polski i Rosji pozostawały ograniczone. 14 grudnia 2012 r. z wizytą w Moskwie przebywał minister spraw zagranicznych R. Sikorski, w związku z posiedzeniem Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej. W Polsce gościła przewodnicząca Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej Walentyna Matwijenko. Negatywnie na wzajemne stosunki wpływały rozbieżności i nierozwiązane kwestie związane z katastrofą lotniczą pod Smoleńskiem. Władze bardziej zdecydowanie domagały się od Rosji zwrotu wraku samolotu. Natomiast Federacja Rosyjska podtrzymywała stanowisko, że dowody rzeczowe zostaną przekazane Polsce dopiero po zamknięciu rosyjskiego dochodzenia.

Obecny od lat we wzajemnych stosunkach temat zbrodni katyńskiej był kontynuowany w związku z rozpatrywanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka skargami złożonymi przez rodziny katyńskie. W orzeczeniu z 16 kwietnia 2012 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że utajniając dochodzenie prowadzone w Rosji i nie dzieląc się prawdą w sprawie zbrodni katyńskiej, Federacja Rosyjska naruszyła artykuł 3 w zakresie niehumanitarnego i niegodnego traktowania stron procesu. Rosję uznano za winną naruszenia artykułu 38, ze względu na brak rzetelnej współpracy z Trybunałem. Europejski Trybunał Praw Człowieka jednak nie nakazał Rosji wznowienia postępowania czy wypłaty odszkodowania ofiarom. Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nie zbliżyło stanowisk obu państw w sprawie zbrodni katyńskiej, potwierdziło raczej brak zainteresowania Rosji wyjaśnieniem wydarzeń. Z punktu widzenia Polski istotne było potwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że w świetle prawa międzynarodowego była to zbrodnia wojenna [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 197–198].

W styczniu 2013 r. do Polski przyjechał przewodniczący rosyjskiej Dumy Siergiej Naryszkin. Podczas wizyty w Auschwitz prezydent Bronisław Komorowski przekazał mu księgę z 9 tys. nazwisk sowieckich jeńców wojennych, ofiar tego obozu. Pomimo napiętej sytuacji na Ukrainie, Polska i Rosja do końca 2013 r. podtrzymywały dialog na szczeblu powo-

Nowy wymiar polityki wschodniej

łanych w ostatnich latach instytucji. 19 grudnia 2013 r. obradował w Warszawie Komitet Strategii Współpracy Polski i Rosji pod przewodnictwem ministrów spraw zagranicznych R. Sikorskiego i S. Ławrowa. Ministrowie podpisali deklarację *Program 2020 w relacjach polsko-rosyjskich*, w której wyznaczyli kierunki i zakresy przyszłej współpracy.

Polska i Federacja Rosyjska miały różne wizje przyszłości Ukrainy i wraz ze zwrotem tej ostatniej ku Zachodowi pogarszały się ich stosunki. Nierozwiązane pozostały problemy dotyczące użytkowania polskich nieruchomości w Rosji, dóbr kultury oraz kwestie historyczne, m. in. sprawa zwrotu pozostałych akt katyńskich, dokumentacji dotyczącej Obławy Augustowskiej i tzw. Archiwum Belwederskiego – przejętych w czasie II wojny światowej akt II Rzeczypospolitej [Rocznik Strategiczny 2013/2014, s. 300].

6.2. Stosunki z Ukrainą

Ogólnym celem polskiej polityki zagranicznej wobec Ukrainy stały się starania o to, aby państwo to w długoterminowej perspektywie było stabilne i demokratyczne, charakteryzowało się wysokim poziomem życia ludności i utrzymywało dobre relacje z Polską. Od połowy 2000 r. Polska podejmowała wysiłki zmierzające do utrzymywania i intensyfikowania kontaktów, i konsultacji dwustronnych z Ukrainą, których celem było także wspieranie prozachodniego kursu w ukraińskiej polityce zagranicznej. Uznaniem dla roli Polski i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego była wypowiedź prezydenta Leonida Kuczmy, który podkreślał, że widzi w Kwaśniewskim głównego adwokata Ukrainy na Zachodzie [Zięba 2013, s. 212].

Nie bez znaczenia dla całokształtu stosunków polsko-ukraińskich było podejście ukraińskiej klasy politycznej do kwestii historycznych. Wielokrotnie przekładano otwarcie Cmentarza Orląt we Lwowie ze względu na opór Rady Miejskiej w sprawie tablicy upamiętniającej bohaterstwo młodych obrońców Lwowa. Ostatecznie ceremonia uroczystego otwarcia tego cmentarza odbyła się 24 czerwca 2005 r. z udziałem prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego i Wiktora Juszczuki oraz zwierzchników Kościoła katolickiego we Lwowie obrządków łacińskiego i greckokatolickiego. Problemem było również upamiętnienie zbrodni ludobójstwa popełnionej przez ukraińskich nacjonalistów na ludności polskiej na Wołyniu w 1943 r. Dopiero w lipcu 2003 r. w 60. rocznicę tragicznych wydarzeń prezydenci Polski i Ukrainy w Pawliwce na Wołyniu odsłoniли pomnik „żałoby i pojednania”.

W ciągu kolejnych lat pojawiały się w Polsce głosy żądające przyznania się Ukraińców do zbrodni wołyńskiej i przeproszenia Polaków. 20 czerwca 2013 r. Senat, a 12 lipca Sejm przyjęły uchwały, w których określono zbrodnię wołyńską jako „czystkę etniczną noszącą znamiona ludobójstwa, podkreślając jednak przy tym potrzebę pojednania z Ukrainą.

Uroczystości upamiętniające 70. rocznicę rzezi wołyńskiej odbyły się w lipcu 2013 r. 11 lipca w odsłonięciu w Warszawie pomnika ofiar pomordowanych Polaków uczestniczył prezydent Komorowski. Prezydent Polski brał udział także w odbywających się 14 lipca obchodach w Łucku na Ukrainie (nie wziął w nich udziału prezydent Wiktor Janukowycz). W ocenie Ryszarda Zięby obchody 70. rocznicy zbrodni wołyńskiej ukazały determinację społeczeństwa polskiego, by Ukraińcy przyznali się do zbrodni i by stanowiło to fundament budowania pojednania polsko-ukraińskiego pokazały również niechęć strony ukraińskiej do przyznania się do tej zbrodni i jej relatywizowanie poprzez odwoływanie się do skomplikowanej sytuacji na terenie Wołynia i Galicji Wschodniej podczas II wojny światowej [2013, s. 227].

Nie bez znaczenia w polityce polskiej wobec Ukrainy jest sprawa upamiętnienia zbrodni dokonywanych na Polakach przez NKWD. 17 czerwca 2000 r. otwarto Cmentarz Ofiar Totalitaryzmu w Piatichatkach pod Charkowem, a po wieloletnich wysiłkach władz polskich 21 września 2012 r., z udziałem prezydentów B. Komorowskiego i W. Janukowycza, został otwarty Cmentarz Wojenny w Bykowni pod Kijowem. Krokiem do pojednania polsko-ukraińskiego była zgoda władz polskich na upamiętnienie Ukraińców pomordowanych przez Polaków podczas II wojny światowej. 13 maja 2006 r. w Pawłokomie (woj. podkarpackie) prezydenci Lech Kaczyński i Wiktor Juszczenko odsłanili pomnik ku czci 366 Ukraińców zamordowanych w styczniu 1945 r. przez polskie podziemie i uczczono pamięć polskich, i ukraińskich ofiar konfliktu.

W rozwijanie współpracy z Ukrainą szczególnie angażował się prezydent Aleksander Kwaśniewski, który nawiązał przyjacielskie stosunki z prezydentem Leonidem Kuczmą i bardzo często się z nim spotykał. Gdy na Ukrainie w listopadzie 2004 r. doszło do ostrego kryzysu w związku ze sfałszowaniem wyników wyborów prezydenckich za pośrednictwem m. in. prezydenta A. Kwaśniewskiego zorganizowano w Kijowie obrady Okrągłego Stołu, podczas których uzgodniono, że konflikt można rozwiązać środkami politycznymi przez zaakceptowanie werdyktu Sądu Najwyższego. Ukraiński Sąd Najwyższy uznał wybory za nieważne i zarządził ich powtórzenie. W rezultacie dramatycznych rozmów z udziałem Janukowycza i przedstawiciela Unii Europejskiej Javiera Solany, stro-

Nowy wymiar polityki wschodniej

ny zgodziły się na powtórzenie drugiej tury wyborów, która odbyła się pod międzynarodowym nadzorem 26 grudnia 2004 r. Wiktor Juszczenko pokonał w niej Janukowycza i objął urząd prezydenta [Grodzki 2009, s. 256–257].

W 2005 r. polsko-ukraińskie kontakty polityczne były niezwykle intensywne (prezydenci Kwaśniewski i Juszczenko spotkali się ze sobą co najmniej siedmiokrotnie), a prezydent Kwaśniewski starał się przekonywać ukraińską elitę polityczną do proeuroatlantyckiej reorientacji polityki zagranicznej. W styczniu 2005 r. Parlament Europejski, z inicjatywy polskich eurodeputowanych, przyjął rezolucję wzywającą główne organy Unii Europejskiej do zmiany polityki wobec Ukrainy i wskazał na jej prawo do ubiegania się o członkostwo w UE. Natomiast w lutym 2005 r. dzięki polskim staraniom doszło w Brukseli do spotkania prezydenta Juszczenki z przywódcami państw Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Ponowne objęcie stanowiska premiera w sierpniu 2006 r. przez Wiktora Janukowycza stanowiło istotną zmianę w relacjach polsko-ukraińskich. Polskie władze musiały nauczyć się współpracować z politykiem, którego w 2004 r. postrzegano jako kandydata Rosji i zwolennika autorytarnych metod rządzenia. Dlatego też stosunki dwustronne uległy w 2006 r. rozluźnieniu (prezydent Lech Kaczyński odbył z prezydentem Wiktorem Juszczenko tylko cztery spotkania). Spadek liczby spotkań na szczęblu głów państw wynikał po części z faktu, że w drugiej połowie roku pierwszoplanową rolę w stosunkach dwustronnych odgrywali premierzy – Jarosław Kaczyński i Wiktor Janukowycz [Rocznik Strategiczny 2006/2007, s. 320], natomiast w 2007 r. częste były spotkania na najwyższym szczęblu – stale padały wówczas deklaracje o kluczowym znaczeniu Ukrainy dla bezpieczeństwa w regionie i strategicznym partnerstwie. 27 kwietnia 2007 r. w Warszawie prezydenci Kaczyński i Juszczenko podpisali *Mapę drogową współpracy polsko-ukraińskiej na lata 2007–2008*, w której zapowiedziano współpracę w zakresie integracji europejskiej, stosunków między Ukrainą a NATO, współpracy gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego, problemów społecznych i wymiany kulturalno-oświatowej oraz kwestii historycznych [Rocznik Strategiczny 2007/2008, s. 328.].

O wsparciu dla europejskich aspiracji Ukrainy premier Donald Tusk mówił podczas wizyty na Ukrainie w dniach 27–28 marca 2008 r. i spotkań z prezydentem Wiktorem Juszczenką i premier Julią Tymoszenko. Podpisano wtedy *List intencyjny w sprawie współdziałania na rzecz budowania administracyjnych struktur integracji europejskiej na Ukrainie*, umowę o zasadach małego ruchu granicznego, umowę o współpracy przy organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012, deklarację o po-

wołaniu Polsko-Ukraińskiego Uniwersytetu Europejskiego i porozumienie w sprawie współpracy w dziedzinie rozwoju służby cywilnej i reformy administracji.

Szczególnie aktywna była polska dyplomacja w związku ze szczytem NATO w Bukareszcie w 2008 r. Polska zabiegała o to, aby Ukrainie i Gruzji przyznano MAP – Plan Działania na rzecz Członkostwa. Zdecydowanie przeciwne temu rozwiązaniu były Francja i Niemcy, głównie z powodu obaw o rosyjskie reakcje. Ostatecznie nie udało się osiągnąć MAP dla Gruzji i Ukrainy, jednak dzięki zabiegom m. in. polskiej dyplomacji i prezydenta Kaczyńskiego w dokumencie końcowym ze szczytu zawarto deklarację o przyszłym członkostwie obu państw [Rocznik Strategiczny 2008/2009, s. 312].

W 2008 r. intensywne kontakty ze stroną ukraińską utrzymywał ośrodek prezydencki. W trakcie spotkań omawiano kwestię ukraińskich dążeń do członkostwa w NATO i UE, problemy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz konsultowano się w bieżących sprawach polityki międzynarodowej. Prezydent Lech Kaczyński dwukrotnie gościł prezydenta Wiktora Juszczenkę – 14 marca i 11 listopada 2008 r., a także premier Julię Tymoszenko – 14 lipca oraz ministra spraw zagranicznych Wołodymyra Ohryzkę – 4 marca i 10 grudnia. Kaczyński odbywał także wizyty m. in. w związku ze szczytem energetycznym 22 maja i 23 listopada 2008 r. podczas obchodów 75. rocznicy Wielkiego Głodu.

W 2009 roku kontakty najwyższych rangą przedstawicieli obu państw były regularne, choć nieco mniej intensywne niż w latach poprzednich. Prezydent Kaczyński odwiedził Ukrainę 28 lutego, aby wraz z prezydentem Juszczenką wziąć udział w uroczystościach upamiętnienia ok. tysiąca polskich mieszkańców wsi Huta Pieniacka zamordowanych przez UPA. Wiktor Juszczenko gościł w Polsce trzykrotnie: 28 stycznia we Wrocławiu wraz z Lechem Kaczyńskim i premierem Czech Mirkiem Topolankiem przewodniczącym Rady UE rozmawiał o bezpieczeństwie europejskim, 1 lipca w Lublinie wziął udział w uroczystościach 440. rocznicy podpisania unii lubelskiej oraz 7–8 września. Premier Tusk spotkał się z premier Tymoszenko 9 lipca w Kijowie, Tymoszenko na Westerplatte wzięła udział w obchodach rocznicy wybuchu drugiej wojny światowej [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010].

W kolejnych latach Polska kontynuowała politykę promowania proachodnych aspiracji Ukrainy i wspierania w tym państwie reform. Niestety, wobec wewnętrznych problemów politycznych, Polsce na arenie międzynarodowej coraz trudniej było odgrywać rolę promotora Ukrainy. W Polsce narastało rozczarowanie i kryzys zaufania wobec ukraińskich elit po-

Nowy wymiar polityki wschodniej

litycznych. Po „pomarańczowej rewolucji polskie elity żywiły nadzieję, że na Ukrainie doszła do władzy demokratyczna ekipa, która przynajmniej częściowo zmodernizuje państwo i utoruje mu drogę do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010]. Jednakże Polska niewiele skorzystała na wspieraniu „pomarańczowej rewolucji i rządzących po niej nowych elit. Bilans prezydentury Juszczeki okazał się dla stosunków polsko-ukraińskich niekorzystny. Znamienne było mianowanie (22 stycznia 2010 r.) przez odchodzącego Juszczenkę, bohaterem narodowym Stepana Bandery – przywódcy jednej z frakcji Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów (OUN–B), odpowiedzialnej za masowe mordy popełniane na Polakach w czasie II wojny światowej na Wołyniu i Małopolsce Wschodniej [Zięba 2013, s. 234].

Rozczarowanie Ukrainą i obserwowany brak zainteresowania większości elit ukraińskich współpracą z Polską doprowadziły do stagnacji w stosunkach dwustronnych. W 2010 r. nie doszło do żadnej roboczej wizyty polskiego premiera na Ukrainie, a minister spraw zagranicznych R. Sikorski odwiedził Kijów dwukrotnie, w tym raz z okazji inauguracji prezydentury Wiktora Janukowycza. Nowo wybrany ukraiński prezydent w ciągu 10 miesięcy swojego urzędowania również nie złożył wizyty w Polsce. Niemniej jednak do spotkań prezydentów Polski i Ukrainy dochodziło przy innych okazjach. 25 lutego w Kijowie przebywał prezydent Kaczyński, który wziął udział w uroczystości zaprzysiężenia Janukowycza na prezydenta, 1 października nowo wybrany prezydent Polski Bronisław Komorowski był w Jałcie na konferencji zorganizowanej przez fundację Yalta European Strategy, a 25 września wraz z premierem Azarowem wziął udział w uroczystościach na cmentarzu wojennym w Charkowie [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011].

W czasie sprawowania prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Polska skoncentrowała swoje wysiłki na doprowadzeniu do zakończenia prowadzonych od 2007 r. negocjacji nad umową stowarzyszeniową między Unią Europejską a Ukrainą. Ze względu na zastrzeżenia państw członkowskich UE co do niezawisłości sądów na Ukrainie, podważonej wyrokiem skazującym na 7 lat więzienia byłą premier Julii Tymoszenko, rokowania się opóźniły i umowę stowarzyszeniową paraflowano dopiero 30 marca 2012 r.

Szansy na popraw relacji między UE a Ukrainą upatrywano w wyborach parlamentarnych, do których doszło 28 października 2012 r. Polska wsparła misję obserwacyjną OBWE, wysyłając sześćdziesięciu obserwatorów. Udzieliła także poparcia pozarządowej inicjatywie obserwowania wyborów. Po wyborach Polska kontynuowała apele o proeuropejski kurs

w polityce zagranicznej Ukrainy. Starania Federacji Rosyjskiej o przystąpienie Ukrainy do unii celnej zapoczątkowanej przez Rosję, Kazachstan i Białoruś, a także wykorzystywanie instrumentów ze sfery bezpieczeństwa energetycznego w celu pogłębiania zależności państwa ukraińskiego od Rosji, utrudniały realizację celów polskiej polityki zagranicznej. Prezydent Komorowski, który utrzymywał przede wszystkim osobiste relacje z prezydentem Janukowyczem i systematycznie odbywał z nim rozmowy, przekonywał do podejmowania działań pokazujących dobrą wolę Ukrainy na rzecz wypełnienia warunków podpisania umowy stowarzyszeniowej, szczególnie podjęcia reformy systemu sądownictwa i reformy prawa wyborczego [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 199, 301]. 7 października 2013 r. doszło w Krakowie do ostatniego spotkania prezydentów Komorowskiego i Janukowycza, podczas którego m. in. powstał „Ukraińsko-polski program współpracy na lata 2013–2015”.

Możliwość podpisania umowy stowarzyszeniowej UE i Ukrainy podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w listopadzie 2013 r. traktowano jako bardzo ważny etap na drodze zbliżenia Ukrainy do Zachodu i wkład w stabilizację sytuacji za wschodnią granicą Polski. W 2013 r. można było obserwować ciągłe zapewnienia prezydenta Wiktora Janukowycza, premiera Mykoły Azarowa i ministra spraw zagranicznych Leonida Kożyry, że Ukraina przygotowuje się do podpisania umowy stowarzyszeniowej. W reakcji na ostateczną odmowę podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE przez prezydenta Janukowycza 21 listopada 2013 r. rozpoczęły się wielotysięczne pokojowe protesty na placu Niepodległości (Majdanie) w Kijowie.

W związku z aktami przemocy władz ukraińskich przeciwko demonstrantom Polska zabiegała o jednoś stanowiska UE i jej gotowość do odegrania konstruktywnej roli w mediacjach między władzą a opozycją skupioną na Majdanie. Służyły temu konsultacje z państwami członkowskimi UE i najważniejszymi urzędnikami w Brukseli. Z inicjatywy Polski sprawa ukraińska stała się przedmiotem całego dnia obrad podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej [Rocznik Strategiczny 2013/2014, s. 303].

Po fali przemocy na Majdanie 22 stycznia 2014 r. Polska zintensyfikowała swoje zabiegi dyplomatyczne dotyczące wypracowania wspólnego stanowiska wobec rozwoju wydarzeń na Ukrainie. Pod koniec stycznia premier Tusk odbył rozmowy z kanclerz Niemiec Angelą Merkel, premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem i prezydentem Francji François Hollande'em. 3 lutego spotkał się w Tallinie z władzami państw bałtyckich, w Sztokholmie z premierem Szwecji Frederikiem Reinfeldtem i w Helsinkach z premierem Finlandii. Po tym, jak 18 lutego rozpoczęły

Nowy wymiar polityki wschodniej

się starcia na Majdanie, w wyniku których zginęło około 80 osób i około 1000 zostało rannych, minister Sikorski wraz z ministrami spraw zagranicznych Niemiec i Francji, wziął udział w mediacyjnej misji UE na Ukrainie [Rocznik Strategiczny 2013/2014, s. 304]. Dzięki tym wysiłkom 21 lutego 2014 r. podpisano porozumienie między prezydentem Janukowyczem a przedstawicielami najważniejszych partii opozycyjnych, w którym przewidziano m.in. zmian konstytucji i ograniczenie władzy prezydenta oraz organizację wyborów prezydenckich do końca 2014 r. Umowa ta niewątpliwie przyczyniła się do rozpadu obozu władzy.

Polska bacznie obserwowała wydarzenia na Krymie i wschodniej Ukrainie, a także manewry wojsk rosyjskich przy granicy z Ukrainą. Spowodowała zwołanie posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej, które odbyło się na szczbleu ambasadorów 2 marca 2014 r. Ponadto dążyła do potwierdzenia gwarancji bezpieczeństwa w rozmowach z prezydentem USA Barackiem Obamą i wiceprezydentem Joe Bidenem, który odwiedził Polskę 17 marca 2014 r. Na temat Ukrainy i bezpieczeństwa prowadzono także konsultacje m.in. z Turcją (5 marca wizyt złożył prezydent Komorowski), z państwami Grupy Wyszehradzkiej, nordyckimi i bałtyckimi (7 marca odbyło się spotkanie ministrów spraw zagranicznych tych państw w Narwie), Wielką Brytanią (10 marca minister Sikorski rozmawiał z ministrem Williamem Hague) i Niemcami (kanclerz Angela Merkel odwiedziła Polskę 12 marca) [Rocznik Strategiczny 2013/2014, s. 305].

6.3. Polska a pozostałe kraje WNP

Od początku XXI wieku polityka Polski wobec **Białorusi** opierała się na założeniu zacieśniania stosunków dwustronnych w powiązaniu z respektowaniem przez władze białoruskie zasad demokratycznych i praw człowieka. Polska starała się podtrzymywać dialog polityczny z elitami białoruskimi. W listopadzie 2001 r. zaproszono na konferencję dotyczącą zwalczania terroryzmu przedstawiciela prezydenta Łukaszenki, a minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz w listopadzie 2001 r. i w marcu 2002 r. spotkał się z szefem białoruskiej dyplomacji Michaiłem Chwastowem. Nie oznaczało to jednak przełomu w stosunkach dwustronnych. Białoruś wprawdzie deklarowała wolę rozwijania kontaktów, ale odrzucała próby Polski (i państw zachodnich) wpływania na swą sytuację wewnętrzną. Po 2002 r. w stosunkach polsko-białoruskich zapanowała stagnacja.

W reakcji na „kolorowe rewolucje w niektórych państwach poradzieckich władze białoruskie podjęły działania w celu przejęcia kontroli nad wszelkimi niezależnymi od nich formami działalności społecznej. Repre-

sje zastosowano wobec Związku Polaków na Białorusi (organizacji polskiej mniejszości narodowej). W maju 2005 r. władze białoruskie unieważniły zjazd organizacji, który wybrał kierownictwo niezależne od władz państwowych – z prezes Andżeliką Borys na czele. Pod koniec sierpnia 2005 r. zorganizowały powtórny zjazd Związku Polaków na Białorusi, w którym uniemożliwiono udział zwolennikom wybranej prezes Borys. Nowy zjazd wybrał uległe wobec władz Białorusi kierownictwo organizacji z Józefem Łuczniakiem na czele [Zięba 2013, s. 249]. Do zaostrzenia stosunków polsko-białoruskich przyczyniło się również wydalenie z Białorusi w czerwcu 2005 r. sekretarza polskiej ambasady w Mińsku Marka Bućko, a w połowie lipca nakazano opuszczenie Białorusi Andrzejowi Buczakowi, kierownikowi wydziału konsularnego polskiej ambasady w Mińsku. W odpowiedzi Polska pod koniec lipca 2005 r. odwołała z Białorusi swojego ambasadora.

W latach 2005–2007 w stosunkach polsko-białoruskich kryzys utrzymywał się. Pogłębiały go krytyczne wypowiedzi przedstawicieli rządu Jarosława Kaczyńskiego i prezydenta Lecha Kaczyńskiego na temat polityki wewnętrznej oraz zapraszanie przedstawicieli białoruskiej opozycji. Krytyczną reakcję władz Białorusi wywołało uchwalenie przez Sejm *Karty Polaka* (7 września 2007 r.), która ma istotne znaczenie dla sytuacji prawnej Polaków zamieszkujących państwa byłego ZSRR. Osoba, której przyznano *Kart Polaka* nabywa szereg uprawnień takich, jak np. prawo do ubiegania się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy pobytowej krajowej lub refundację tej opłaty, zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w Polsce, prawo podejmowania, odbywania i pobierania nauki oraz studiowania i uczestniczenia w badaniach naukowych w Polsce, korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych. Przyznanie przez polskie władze tego dokumentu nie oznacza jednak nabycia polskiego obywatelstwa [Zięba 2013, s. 222].

Po utworzeniu rządu przez PO–PSL podjęto działania mające na celu odbudowę kontaktów z władzami białoruskimi na różnych szczeblach oraz organizowanie konsultacji w sprawach konsularnych i gospodarczych, mianowano także, w grudniu 2007 r., nowego ambasadora Polski. Polska sygnalizowała chęć poprawy stosunków z Białorusią pod warunkiem poszanowania praw człowieka i mniejszości narodowych, nawiązania dialogu z opozycją i otwarcia się na stosunki z Europą. 14 stycznia 2008 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski przyjął ambasadora Białorusi w Polsce Pawła Łatuszkę. Rozmowy dotyczyły kontynuacji współpracy gospodarczej, kulturalnej, transgranicznej i w dzie-

Nowy wymiar polityki wschodniej

dzinie ochrony środowiska, a także ewentualnego zawarcia dwustronnej umowy o małym ruchu granicznym. W celu nadania współpracy bardziej technicznego charakteru podjęto decyzję o powołaniu dwustronnych komisji roboczych ds. gospodarczych, kultury i historii [Rocznik Strategiczny 2008/2009, s. 313]. 12 września 2008 r. minister Sikorski spotkał się z białoruskim ministrem spraw zagranicznych w rządowej rezydencji w Wiskuli, położonej w Puszczy Białowieskiej. Przedmiotem rozmów były „sprawy unijne, dwustronne stosunki polsko-białoruskie i kwestia Związku Polaków na Białorusi.

Przejawem poprawy stosunków polsko-białoruskich było obniżenie przez Polskę z dniem 1 listopada 2008 r. ceny wizy dla obywateli Białorusi (opłat konsularną za wiz obniżono do 20 euro) oraz podjęcie rozmów o zliberalizowaniu zasad ich przyznawania i usprawnieniu pracy konsulatów. 23 lutego 2009 r. wicepremier Waldemar Pawlak złożył na Białorusi wizytę, w trakcie której przeprowadził rozmowy z wicepremierem Republiki Białorusi Andriejem Kobiakowem. Spotkał się również z premierem Białorusi Siarhijem Sidorskim. Intensyfikacji kontaktów z administracją białoruską towarzyszyły spotkania z miejscową opozycją. Jeszcze w marcu 2008 r. doszło do spotkania premiera Donalda Tuska z Aleksandrem Milinkiewiczem, a 21 października minister Radosław Sikorski spotkał się z przywódcami Zjednoczonych Sił Demokratycznych Białorusi: Aleksandrem Kazulinem, Anatolem Lebiedźką i Aleksandrem Milinkiewiczem.

Dialog polsko-białoruski toczył się równolegle z dialogiem UE–Białoruś. Polska była zwolennikiem zniesienia sankcji UE wobec Białorusi. Propozycje w tym zakresie przedstawił minister Sikorski podczas nieformalnego posiedzenia szefów dyplomacji UE w Awinionie 5–6 września 2008 r. Zwracał uwagę, że na Białorusi nie ma obecnie więźniów politycznych i dopuszcza się wolność gospodarczą. Propozycja ta spotkała się z przychylną reakcją państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej. W październiku 2009 r. UE zawiesiła na pół roku sankcje dotyczące zakazu wjazdu polityków białoruskich na teren UE i przywróciła kontakty polityczne między Białorusią i UE. Dalsze zniesienie sankcji uzależniono od postępów demokratycznych [Rocznik Strategiczny 2008/2009, s. 314].

W 2009 r. stosunki polsko-białoruskie były intensywniejsze i osiągnęły wyższy szczebel polityczny. Przy okazji obchodów 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej odbyła się pierwsza od lat rozmowa premierów Donalda Tuska i Siarhieja Sidorskiego. W Polsce złożył wizytę wicepremier Andriej Kobiakow, a na Białorusi wizyty odbyli minister Sikorski i wicepremier Pawlak.

Na stosunkach polsko-białoruskich zaciążyły jednak nasilające się od grudnia 2009 r. represje wobec Związku Polaków na Białorusi – Polska nie była w stanie wymóc uznania jego legalnych władz. 15 marca 2009 r. na przewodniczącą Związku ponownie wybrano Andżelikę Borys. Natomiast administracja białoruska udzielała wsparcia niedemokratycznie wybranemu kierownictwu Związku ze Stanisławem Siemaszką na czele. W styczniu i lutym 2010 r. doszło do zatrzymania przez białoruską milicję kilkudziesięciu Polaków, w tym Andżeliki Borys, i przejęcia przez białoruskie władze Domu Polskiego w Iwieńcu. Konsekwencją tego było odwołanie do Warszawy „na konsultacje ambasadora Henryka Litwina. Do więzienia trafił też dziennikarz telewizji Bielsat, stacji TVP nadającej w języku białoruskim [Rocznik Strategiczny 2009/2010, s. 311–312]. Kwestia unormowania sytuacji Związku Polaków na Białorusi została podniesiona przez ministra Radosława Sikorskiego podczas spotkania z ministrem spraw zagranicznych Białorusi Siarhijem Martynauem i prezydentem Aleksandrem Łukaszenką 25 lutego 2010 r. w Kijowie, przy okazji uroczystości zaprzysiężenia na prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza.

Nie bez wpływu na stosunki z Białorusią były również rozpisane na grudzień 2010 r. wybory prezydenckie oraz związana z nimi kampania wyborcza. Sposób przeprowadzenia wyborów miał potwierdzić słuszność zainaugurowanej w 2008 r. polityki dialogu z reżimem, promowanej m. in. przez ministra Sikorskiego. W tym kontekście bezprecedensowy charakter miała wizyta (2 listopada 2010 r.) ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec, Radosława Sikorskiego i Guido Westerwelle, którzy spotkali się z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką i przedstawili ofertę możliwego udzielenia pomocy w wysokości 3 mld euro, gdyby zbliżające się wybory prezydenckie na Białorusi zostały przeprowadzone w sposób uczciwy [Zięba, 2013, s. 253].

Po wyborach prezydenckich stosunki polsko-białoruskie znalazły się w kryzysie, a na forum UE Polska zaczęła promować zaostrezenie przeciwno Białorusi sankcji wraz z równoczesnym znaczącym zwiększeniem poparcia dla społeczeństwa obywatelskiego. Od stycznia 2011 r. zaczęto stosować sankcje wobec funkcjonariuszy reżimu Łukaszenki. Wysokim przedstawicielom władz, najmożliwszym oligarchom oraz pracownikom aparatu bezpieczeństwa wydano zakaz wjazdu na do UE. Wobec braku warunków do rozwoju kontaktów politycznych Polski z Białorusią starano się wspierać społeczeństwo obywatelskie. Kontynuowano coraz częściej wykorzystywany przez studentów relegowanych z białoruskich uczelni program stypendiów im. Konstantego Kalinowskiego, a także wspierano Telewizję Bielsat i Radio Racja [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 200–201].

Nowy wymiar polityki wschodniej

We wrześniu 2000 r. w **Gruzji** przebywała delegacja z wicepremierem Steinhoffem na czele, który rozmawiał z premierem, przewodniczącym parlamentu i ministrem handlu. Gruzja po raz kolejny wyraziła zainteresowanie polskimi doświadczeniami w zakresie transformacji i integracji z NATO i UE. Podpisano też porozumienie o współpracy gospodarczej. W trakcie wizyty w listopadzie 2001 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski zadeklarował poparcie dla niepodległej, integralnej i demokratycznej Gruzji oraz prezydenta Edwarda Szewardnadze. Podczas rozmów poruszono problematykę dwustronną, perspektywy unijnych programów TRACEA i INOGATE oraz budowy korytarza tranzytowego Odessa–Brody–Gdańsk jako przedłużenia nowego Jedwabnego Szlaku [Menkiszak, Piotrowski 2006, s. 256].

Do ożywienia kontaktów politycznych i gospodarczych z Gruzją doszło po 2003 r., zwłaszcza wskutek zmiany rządu po wyborach parlamentarnych w 2005 r. Nowy rząd postanowił doprowadzić do zaktywizowania współpracy polsko-gruzińskiej, widząc w tym szansę na realizację strategicznych celów polityki zagranicznej Polski, głównie w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Należy jednak podkreślić, że kwestia powyższa wykraczała poza dwustronne stosunki polsko-gruzińskie i stanowiła element szerszej współpracy Polski z państwami Kaukazu Południowego i Azji Centralnej. Podstawową inicjatywą było zainaugurowanie regionalnej współpracy energetycznej, która zaowocowała dwoma szczytami przywódców państw – w Krakowie (11–12 maja 2007 r.) i w Wilnie (10–11 października 2007 r.). Zasadniczym celem polskiego rządu było stworzenie politycznych podstaw wspólnej realizacji projektów infrastrukturalnych [E. Wyciszkievicz, 2008]. Głównym tematem krakowskiego szczytu, z udziałem Ukrainy, Litwy, Azerbejdżanu, Gruzji i Kazachstanu, miała być budowa rurociągu Odessa–Brody–Gdańsk. Szczyt (bez udziału prezydentów Kazachstanu i Turkmenistanu) zakończył się przyjęciem komunikatu, w którym uczestniczące w nim państwa zobowiązały się do utworzenia grupy roboczej ds. energii i spółki złożonej z udziałowców każdego państwa, która miała się zająć organizacją i przygotowaniem projektu przedłużenia rurociągu istniejącego na odcinku Odessa–Brody. Natomiast w Wilnie (z udziałem przedstawicieli UE i USA) podpisano porozumienie w sprawie jego rozbudowy.

Intensyfikacja dialogu polsko-gruzińskiego nastąpiła w 2006 r., a jego integralnym elementem było poparcie, jakiego Polska udzielała Gruzji w jej zabiegach o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Na początku sierpnia 2006 r. wizyt w Warszawie złożył gruziński prezydent Micheil Saakaszwili. Wówczas prezydent Kaczyński powiedział się za

jak najszybszym przyjęciem Gruzji do NATO i podkreślił znaczenie tej akcesji dla stabilizacji i zapewnienia integralności terytorialnej Gruzji. O intensyfikacji dialogu świadczy także wzrost kontaktów pomiędzy parlamentarzystami Polski i Gruzji. W październiku 2006 r. do Polski przyjechała delegacja gruzińskiego parlamentu, a w listopadzie 2006 r. Gruzję odwiedzili marszałkowie Sejmu i Senatu. Dialog był kontynuowany w 2007 r. Podczas wizyty w Tbilisi (27–28 lutego) minister Fotyga podpisała z ministrem spraw zagranicznych Gruzji, Bełą Beżuaszwilim, „Memorandum o współpracy na rzecz integracji europejskiej i euroatlantyckiej pomiędzy MSZ Rzeczypospolitej Polskiej a MSZ Gruzji. 15–16 kwietnia z wizytą w Gruzji przebywał polski prezydent, który podtrzymał poparcie zarówno dla wstąpienia Gruzji do NATO, jak i do struktur europejskich.

Podczas posiedzenia 6 marca 2008 r. Rady Północnoatlantyckiej NATO, minister Sikorski opowiedział się za objęciem Ukrainy i Gruzji Planem Działania na Rzecz Członkostwa w NATO (MAP). Jednak kraje członkowskie NATO nie były przekonane do objęcia Ukrainy i Gruzji takim programem, a podjęcie decyzji w tej sprawie odroczone do kwietniowego szczytu w Bukareszcie [Grodzki, 2009, s. 286]. Prezydent Saakaszwili wskazywał, że Polska jest dla Gruzji strategicznym partnerem w drodze do NATO i dziękował za wsparcie dla tych dążeń. Jednakże przywódcy państw członkowskich NATO, obradujący w Bukareszcie 1–2 kwietnia 2008 r., nie osiągnęli porozumienia w sprawie przyjęcia MAP dla Ukrainy i Gruzji, głównie z powodu sprzeciwu Niemiec i Francji chcących uniknąć pogorszenia relacji z Rosją.

Od początku konfliktu rosyjsko-gruzińskiego prezydent Kaczyński odbył kilkanaście rozmów telefonicznych z przywódcami państw europejskich w sprawie ataku wojsk rosyjskich na Gruzję. Inicjatywa prezydenta Kaczyńskiego nawiązania współpracy z Litwą, Łotwą i Estonią doprowadziła do przyjęcia (9 sierpnia) wspólnej deklaracji czterech prezydentów w sprawie sytuacji w Gruzji. Prezydenci m.in. potępili w niej działania Rosji. 11 sierpnia 2008 r. stanowisko Kaczyńskiego poparł prezydent Stanów Zjednoczonych George Bush i wyraził poparcie dla zainicjowanej przez niego planowanej podróży do Tbilisi. Prezydent Kaczyński przybył tam 12 sierpnia. Na wiecu w Tbilisi towarzyszyli mu przywódcy Ukrainy, Estonii, Łotwy i Litwy: Wiktor Juszczenko, Toomas Hendrik Ilves, Ivaras Godmanis i Valdas Adamkus. W ogłoszonej 13 sierpnia deklaracji prezydenci Kaczyński, Adamkus, Ilves i premier Godmanis opowiedzieli się za całkowitym wycofaniem wojsk rosyjskich z Gruzji oraz ustanowieniem sił pokojowych pod przewodnictwem UE, podkreślili koniecz-

Nowy wymiar polityki wschodniej

ność przyznania Gruzji MAP, a także ponownie zwrócili uwagę na brak „zasadniczego elementu (integralności terytorialnej Gruzji) w porozumieniu z 12 sierpnia. Inicjatywa prezydenta Kaczyńskiego miała symboliczne znaczenie jako wyraz poparcia dla Gruzji, gdyż większość państw europejskich nie była zainteresowana pogorszeniem kontaktów z Rosją [Ł. Kulesa, 2009]. Polska broniła interesów Gruzji także podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w sprawie Gruzji, 1 września 2008 r. w weekend poprzedzający szczyt prezydent Kaczyński i premier Tusk odbyli szereg rozmów z przywódcami europejskimi, m. in. z kanclerz Niemiec Angelą Merkel, prezydentem Ukrainy Wiktorem Juszczenką i szefową ukraińskiego rządu Julią Tymoszenko [Grodzki, 2009, s. 288–289].

Na początku wojny rosyjsko-gruzińskiej władze polskie wyrażały poparcie dla integralności terytorialnej Gruzji, a także skupiły się na mobilizowaniu partnerów w ramach Unii Europejskiej i NATO do zaangażowania się w doprowadzenie do przerwania walk. Na działania Polski negatywnie wpłynęły różne reakcje na kryzys prezydenta i rządu, przy czym zgoda była w kwestii potępienia działań Federacji Rosyjskiej i potrzeby wsparcia zasady integralności terytorialnej Gruzji. Prezydent Kaczyński stał na stanowisku, że Polska powinna bezwarunkowo udzielać poparcia Gruzji i twierdził, że wojna rosyjsko-gruzińska to test dla Polski, NATO i UE, a brak adekwatnej reakcji zachęciłby Rosję do prowadzenia bardziej agresywnej polityki zagranicznej, w tym także wobec Ukrainy, Polski i innych państw środkowoeuropejskich. Natomiast rząd koalicji PO/PSL skupiał się na działaniu poprzez struktury UE i NATO, co *de facto* oznaczało jednak zgodę na dostosowywanie pozycji Polski do stanowiska najważniejszych państw europejskich, które podkreślały konieczność normalizacji stosunków z Rosją, mimo kontynuowania przez nią agresywnych działań na Kaukazie Południowym [Kulesa, 2009].

Udział prezydenta Lecha Kaczyńskiego w obchodach święta narodowego Gruzji 23 listopada 2008 r. miał stanowić wyraz solidarności, poparcia dla państwa oraz prezydenta Michaila Saakaszwilego. Kontrowersyjny był w tym kontekście wyjazd prezydentów Kaczyńskiego i Saakaszwilego w pobliże granicy z Osetią Południową, podczas którego padły strzały. Prezydent Kaczyński bez wahania stwierdził, że strzelali Rosjanie, choć nie zdołano tego potwierdzić. Natomiast rząd Polski starał się prezentować powściągliwe stanowisko.

W kolejnych latach starano się rozwijać kontakty z Gruzją, jednakże polityka zagraniczna Polski wobec tego państwa była w coraz większym stopniu realizowana poprzez mechanizmy Unii Europejskiej. Podczas wizyty w Tbilisi w marcu 2010 r. premier Tusk koncentrował się na pro-

mowanym przez Polskę programie Partnerstwo Wschodnie. Natomiast wizyta ministra Sikorskiego w lipcu 2010 r. zbiegła się w czasie z rozpoczęciem przez Komisję Europejską procesu negocjowania układów stowarzyszeniowych Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu z Unią Europejską.

W maju 2000 r. z wizytą w Warszawie przebywał minister spraw zagranicznych **Azerbejdżanu** Wilajat Gulijew. Podczas pobytu przeprowadził rozmowy z polskimi władzami oraz dyrekcją PGNiG i Nafty Polskiej. We wrześniu 2000 r. w Baku przebywał wicepremier Janusz Steinhoff, który przeprowadził rozmowy z szefami rządu, ministerstw gospodarki, handlu i doradcami prezydenta. Strona azerska wyraziła wówczas zainteresowanie współdziałaniem w eksploatacji kaspijskiej ropy naftowej, zapowiadając odrębny, rządowy program współpracy z Polską [Menkiszak, Piotrowski, 2006, s. 255–256].

W marcu 2005 r. oficjalną wizyt w Polsce złożył nowy prezydent Azerbejdżanu İlham Alijew, który uczestniczył w podpisaniu szeregu dokumentów. Z kolei w kwietniu 2006 r. w Baku złożył wizytę minister gospodarki Grzegorz Woźniak, przeprowadzając rozmowy m. in. z prezydentem i premierem w sprawie rozwoju współpracy gospodarczej i energetycznej. W marcu 2007 r. w Azerbejdżanie przebywała minister spraw zagranicznych Anna Fotyga, by przygotować wizyt prezydenta Kaczyńskiego. W trakcie rozmów przedstawiono inicjatyw prezydenta w sprawie zorganizowania szczytu energetycznego i zapewniono stronę azerską, że Polska w ramach unijnej polityki sąsiedztwa wspiera rozwój współpracy na linii Bruksela–Baku. Prezydent Kaczyński odwiedził Azerbejdżan pod koniec marca 2007 r. oraz uczestniczył w czerwcowym szczycie GUAM w Baku, gdzie planowano podpisanie porozumienia o ścisłej współpracy z Polską. Z kolei Polska zadeklarowała poparcie dla intensyfikacji współpracy państw GUAM z UE. Pod koniec lutego 2008 r. z wizytą w Polsce przebywał prezydent Alijew. Wydano wspólne oświadczenie, że stosunki pomiędzy Polską i Azerbejdżanem nabierają charakteru partnerstwa strategicznego. Prezydent Lech Kaczyński odznaczył İlhama Alijewa Krzyżem Wielkim Orderu Zasługi za wielki wkład w zbliżenie między narodami obu państw [Baluk, 2009, s. 257–258].

W kolejnych latach w polityce zagranicznej wobec Azerbejdżanu przyjęto pragmatyczne podejście, polegające na utrzymywaniu z tym państwem dobrych relacji. Premier Donald Tusk odwiedził Azerbejdżan w marcu 2010 r. W rozmowach z władzami azerskimi koncentrował się na promowanym przez Polskę programie Partnerstwo Wschodnie oraz omówił kwestie bezpieczeństwa energetycznego i możliwości dostaw kaspijskiej ropy rurociągiem Odessa–Brody–Płock–Gdańsk.

Nowy wymiar polityki wschodniej

Natomiast w listopadzie 2010 r. z wizytą w Azerbejdżanie przebywał wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak. Towarzyszyło temu polsko-azerskie forum gospodarcze [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011].

We wrześniu 2000 r. wicepremier Janusz Steinhoff przeprowadził w Erewaniu rozmowy z premierem i ministrem infrastruktury **Armenii**, którzy ocenili Polskę jako najważniejsze państwo w procesie rozszerzania UE. Wskazano na handel żywnością i bawełną jako potencjalne obszary współpracy gospodarczej. Poparcie dla Erewania w zbliżeniu z Zachodem było głównym przesłaniem oficjalnej wizyty prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Armenii w listopadzie 2001 r. Tematami rozmów prezydentów była kampania antyterrorystyczna, Górski Karabach i współpraca MSZ obu państw. W rozmowach pojawił się problem umowy o readmisji [Menkiszak, Piotrowski, 2006, s. 257–258].

W lutym 2007 r. z oficjalną wizytą do Armenii przybyła minister spraw zagranicznych Anna Fotyga. W trakcie rozmów poruszono kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego. Minister Fotyga odwiedziła Muzeum Ludobójstwa Ormian oraz złożyła wieniec pod Pomnikiem Ludobójstwa. Utrzymywaniu dobrych relacji z Armenią służyła wizyta premiera Tuska w marcu 2010 r. W rozmowach z władzami koncentrował się na promowanym przez Polskę programie Partnerstwo Wschodnie. Ponadto podpisano umowę o współpracy gospodarczej. W lipcu 2010 r. Armenię odwiedził minister spraw zagranicznych R. Sikorski [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011].

Przez wiele lat **Mołdawia** nie stanowiła szczególnego zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Sytuacja ta uległa zmianie w związku z promowaniem przez Polskę programu Partnerstwa Wschodniego. Polska mocno zaangażowała się w rozwój współpracy z Mołdawią, czego przejawem była m. in. dwukrotna wizyta ministra Sikorskiego w Kiszynowie: 30 września 2010 r. na spotkaniu Grupy Przyjaciół Mołdawii, nieformalnej konferencji ministrów spraw zagranicznych UE służącej wsparciu proeuropejskich aspiracji tego państwa, a także 8 grudnia, wraz z ministrem spraw zagranicznych Szwecji Carlem Bildtem [Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011].

W czerwcu 2001 r. z wizytą w Ałma-Acie i Astanie przebywała delegacja Biura Bezpieczeństwa Narodowego, kierowana przez ministra Marka Dukaczewskiego. Rozmowy na temat bezpieczeństwa **Kazachstanu** (i jego sąsiadów) były nowym elementem w stosunkach obu państw.

Pod koniec kwietnia 2002 r. z wizytą w Kazachstanie przebywał minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz. W trakcie rozmów w Astanie poruszono kwestie współpracy w sektorze energetycznym, transporcie i rolnictwie oraz rekonstrukcji portów kaspijskich. Minister Cimoszewicz odbył rozmowy z ministrem Kasymżomartem Tokajewem i prezydentem Nursułtanem Nazarbajewem. Zorganizowano również okrągły stół biznesu. Pod koniec maja 2002 r. z oficjalną wizytą w Polsce przebywał prezydent Nursułtan Nazarbajew. Prezydent Kazachstanu rozmawiał z prezydentem Kwaśniewskim i premierem Millerem, spotkał się z marszałkami Sejmu i Senatu oraz wystąpił przed połączonymi komisjami parlamentu. Podczas wizyty Nazarbajewa podpisano umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz o wzajemnej pomocy w sprawach celnych [Menkiszak, Piotrowski, 2006, s. 258–259]. Natomiast prezydent Lech Kaczyński odwiedził Kazachstan pod koniec kwietnia 2007 r. Podczas spotkania omawiano możliwości transportu z regionu ropy naftowej i gazu ziemnego. Z uwagi na pozycję lidera w Azji Centralnej, wysoki potencjał gospodarczy oraz rosnące znaczenie na arenie międzynarodowej, Kazachstan jest w tym regionie głównym partnerem Polski.

Rozdział 7

BEATA MOŁO

Problemy globalne w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski

7.1. Polska w ONZ

Od początku XXI wieku Polska była aktywna w Organizacji Narodów Zjednoczonych, traktując ją jako forum debaty politycznej oraz negocjowania porozumień międzynarodowych. Polska uczestniczyła w przeciwdziałaniu proliferacji rakietowej i broni masowego rażenia, przyczyniając się do rozwoju globalnych norm skuteczności działania reżimów kontrolnych i budowy środków zaufania w tej dziedzinie. Wyrazem tego było m. in. przekazanie Polsce w 2002 r. przewodnictwa w Reżimie Kontrolnym Technologii Rakietowych. Polska wykazała się aktywnością na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w odniesieniu do problemu zapobiegania ludobójstwu, zwalczania nietolerancji i antysemityzmu, wolności religijnej, praw kobiet i dzieci, natomiast w Komisji Praw Człowieka podejmowała takie kwestie, jak dobre rządzenie (*good governance*) w kontekście praw człowieka, zakaz kary śmierci, promocja demokracji, respektowanie praw politycznych i obywatelskich oraz zasada uniwersalizmu praw człowieka [Kuźniar, 2008, s. 262].

Polska opowiadała się za wzmocnieniem organów odpowiedzialnych za ochronę praw człowieka w ramach NZ oraz rozszerzeniem zakresu ich

kompetencji, a także angażowała się w prace wszystkich organów systemu NZ zajmujących się tą problematyką, w szczególności Komisji Praw Człowieka (była członkiem w latach 1998–2000, 2001–2003), Rady Gospodarczej i Społecznej oraz III Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ [Rysiński, 2005, s. 256, 259]. Warto nadmienić, że w ramach III Komitetu Polska wraz z partnerami z UE inicjowała projekty rezolucji w sprawie zwalczania nietolerancji religijnej, walki z przemocą wobec kobiet i praw dziecka.

W ramach debaty nad reformą ONZ Polska opowiadała się za utrzymaniem i wzmocnieniem roli Rady Bezpieczeństwa jako ciała ponoszącego główny ciężar odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, za poszerzeniem jej składu tak, aby odzwierciedlał obecny układ sił i reprezentował wszystkie państwa skupione w systemie Narodów Zjednoczonych (chodziło o Japonię, Niemcy oraz przedstawicieli Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej oraz dodanie jednego miejsca dla grupy regionalnej Europy Wschodniej). Ponadto Polska starała się zainicjować debatę międzynarodową nad dostosowaniem ONZ do nowych wyzwań, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa. Podczas wystąpienia na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2002 r. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz zgłosił projekt opracowania Nowego Aktu Politycznego. Istota polskiej propozycji sprowadzała się do zwiększenia skuteczności pracy ONZ poprzez uporządkowanie i koncentrację jej aktywności w czterech obszarach: bezpieczeństwa (w sytuacji pojawienia się nowych zagrożeń), ubóstwa i niedorozwoju, praw człowieka i demokracji oraz ochrony środowiska naturalnego. Minister Cimoszewicz postulował rozwinięcie lub opracowanie nowych zasad działania organizacji w następujących wymiarach: multilateralizm w pracy ONZ, subsydiarność w relacji ONZ – organizacje regionalne, włączanie w działalność ONZ podmiotów pozapaństwowych. Przygotowaniem wstępnych założeń takiego projektu miałyby się zająć „grupa mędrców”. Następnie raport zostałby poddany dyskusji na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ i po uwzględnieniu zmian wniesionych przez państwa członkowskie Nowy Akt Polityczny stałby się wiążącą politycznie platformą działania ONZ. Po upływie kilku miesięcy Polska przygotowała memorandum rządu RP, w którym została uszczegółowiona idea Nowego Aktu Politycznego. W memorandum skupiono się na problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego i wskazano na nowe zagrożenia, jak terroryzm i inne nielegalne podmioty pozapaństwowe, państwa upadłe i katastrofy humanitarne, na zacieranie się granicy pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i międzynarodowym. Ponadto zaakcentowano

Problemy globalne w polityce...

konieczność nowatorskiego podejścia do zwalczania terroryzmu międzynarodowego i zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia.

We wrześniu 2003 r. minister Cimoszewicz przekazał Kofiemu Annanowi, Sekretarzowi Generalnemu ONZ, rezultaty wysiłku podjętego w tym zakresie przez polską dyplomację. Kofi Annan zapowiedział powołanie Panelu Wysokiego Szczebla, którego zadaniem było zidentyfikowanie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa oraz przedstawienie propozycji zmian w strukturze instytucjonalnej i sposobach działania ONZ. Ostatecznie Panel Wysokiego Szczebla został powołany w listopadzie 2003 r.

Wyrazem polskiego wsparcia dla prac Panelu było zorganizowanie w Warszawie w dniach 24–25 maja 2004 r. spotkania z udziałem przewodniczącego i członków Panelu, a także polityków i wybitnych ekspertów z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Warszawska Konferencja Regionalna odbyła się pod hasłem „Nowe zagrożenia – Nowe Odpowiedzi” i była poświęcona aktualnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa i sposobom dostosowania mechanizmów międzynarodowych do reagowania na te zagrożenia. Rekomendacje wypracowane w trakcie Warszawskiej Konferencji zostały przekazane przez ministra Cimoszewicza Sekretarzowi Generalnemu ONZ jako regionalny wkład do prac Panelu [Chłóń, 2005, s. 234].

Rekomendacje zawarte w raporcie z Warszawskiej Konferencji dotyczyły usprawnienia prac głównych organów ONZ: Rady Bezpieczeństwa, Zgromadzenia Ogólnego oraz Rady Gospodarczej i Społecznej. Zaproponowano, aby Rada Bezpieczeństwa częściej korzystała z prawa do delegowania swych uprawnień organizacjom regionalnym i by stała się bardziej reprezentatywna, a Rada Gospodarcza i Społeczna ściślej z nią współpracowała w kwestii państw słabych. Postulowano reformę Komisji Praw Człowieka i rozważenie ustanowienia instytucji zawieszenia w prawach członka ONZ, a nawet wykluczenia. Podkreślono konieczność wzmocnienia reżimów nieprolifracji broni masowego rażenia i zaproponowano ustanowienie centrum ONZ do spraw koordynacji działań antyterrorystycznych. W Raporcie wzywano do wypracowania nowego katalogu norm i zasad w formie Nowego Aktu Politycznego Narodów Zjednoczonych na XXI wiek, który nawiązywałby do dwóch kategorii normatywnych: prawnie wiążących – wynikających z Karty NZ – umów międzynarodowych i rezolucji Rady Bezpieczeństwa, oraz do zobowiązań politycznych, szczególnie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego [Chłóń, 2005, s. 235–236].

2 grudnia 2004 r. Panel Wysokiego Szczebla ogłosił swój raport „Bezpieczniejszy świat – nasza wspólna odpowiedzialność”. W dokumencie

przedstawiono szeroki przegląd spraw związanych z globalnym systemem bezpieczeństwa zbiorowego – od podstaw koncepcyjnych (rozumienie bezpieczeństwa międzynarodowego) po sprawy instytucjonalne (propozycje reform struktur ONZ). Raport wraz z innymi dokumentami stał się podstawą przygotowanego w marcu 2005 r. przez Kofiego Annana raportu dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Polska popierała m.in. przyjęcie zasady „odpowiedzialności za ochronę”, ustanowienie Komisji Budowania Pokoju i przekształcenie Komisji Praw Człowieka w Radę Praw Człowieka.

Polska włączyła się w realizację postanowień dotyczących dostosowania ONZ do nowych wyzwań. Istota polskiego stanowiska sprowadzała się do przekonania, że bez dokonania gruntownej przebudowy i poprawienia procedur ONZ nie będzie zdolna do sprawnego wypełniania zadań stojących przed nią w XXI wieku. Duże nadzieje Polska pokładała w utworzeniu Komisji Budowania Pokoju i Rady Praw Człowieka oraz aktywnie uczestniczyła w pracach nad zasadami ich funkcjonowania. Przy czym członkostwo Polski w Komisji Budowania Pokoju było niejako uzupełnieniem jej aktywności w operacjach i misjach pokojowych ONZ. W dyskusjach nad metodami i zakresem prac Komisji Budowania Pokoju Polska podkreślała potrzebę harmonizacji działań wszystkich agend zaangażowanych w pomoc państwom wychodzącym z konfliktów. Z kolei w Radzie Praw Człowieka Polska zabiegała o wypracowanie takich metod i zasad funkcjonowania tego organu, które przyczyniłyby się do wzrostu skuteczności systemu ochrony i promocji praw człowieka w świecie. Mimo braku postępu w dyskusjach na temat zreformowania Rady Bezpieczeństwa Polska konsekwentnie opowiadała się za dokonaniem zmian oraz poszerzeniem jej składu w obu kategoriach członkostwa. W szczególności zabiegała o przyznanie dodatkowego niestałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa dla przedstawiciela grupy regionalnej Europy Wschodniej. Była przeciwna jednak przyznaniu prawa weta nowym stałym członkom Rady Bezpieczeństwa. Polska popierała również reformę Rady Gospodarczej i Społecznej w celu usprawnienia jej prac oraz wzmocnienia jej roli jako ośrodka koordynacji i oceny postępu działań prowadzonych w ramach problematyki rozwojowej i społeczno-gospodarczej. Wyrazem zaangażowania Polski w powyższym zakresie był jej aktywny udział w negocjacjach dwóch rezolucji poświęconych kwestiom reform NZ [Stebelski 2007, s. 202–203].

W kwestii Rady Powierniczej Polska prezentowała stanowisko, że we współczesnym świecie nie pełni ona już żadnej funkcji. W rezultacie opo-

wiada się za usunięciem rozdziału XIII z Karty NZ przy poszanowaniu zasady, że wszelkie zmiany w Karcie NZ powinny być wprowadzane w ramach całościowej reformy systemu Narodów Zjednoczonych. W zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Polska stoi na stanowisku, że wszelkie spory powinny być rozwiązywane zgodnie z prawem międzynarodowym. W tym kontekście uznaje szczególną rolę Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza [Zob. Tarnogórski, 2009].

Warto nadmienić, że Polska aktywnie popierała Ukrainę, która starała się o przyjęcie rezolucji upamiętniającej 75. rocznicę Wielkiego Głodu. Uchwalenie rezolucji okazało się niemożliwe wobec sprzeciwu Federacji Rosyjskiej. Ostatecznie, w grudniu 2008 r., Deklaracja w sprawie 75. rocznicy Wielkiego Głodu na Ukrainie w latach 1932–1933 została dołączona do dokumentacji 63. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Pod deklaracją podpisy złożyły 32 państwa, w tym Polska.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. wiązało się ze zmianami we współpracy w ramach ONZ. Polska została bowiem włączona w złożony proces koordynacji wspólnych stanowisk państw członkowskich UE wobec podstawowych zagadnień społeczno-gospodarczych i nieformalnych kontaktów UE z przedstawicielami innych grup państw. Przedstawiciele Polski aktywnie uczestniczyli w kształtowaniu stanowiska UE wobec poszczególnych zagadnień i niejednokrotnie prezentowali stanowiska narodowe na forum ONZ. Przykładowo minister środowiska Maciej Nowicki, jako przewodniczący 14. konferencji stron ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, zorganizował nieformalne spotkanie ministerialne (14 maja 2009 r.) przy okazji 17. sesji Komisji Zrównoważonego Rozwoju. Udział wzięli w nim sekretarz wykonawczy Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu oraz przedstawiciele 40 państw reprezentujący ministerstwa rolnictwa, środowiska, gospodarki przestrzennej i rozwoju. Spotkanie poświęcone było kwestiom adaptacji do zmian klimatu w kontekście problematyki bezpieczeństwa żywnościowego, degradacji terenu oraz skutków wylesiania. Na przełomie marca i kwietnia 2009 r. podczas dorocznej sesji Komisji do spraw Ludności i Rozwoju, której Polska była członkiem w latach 2008–2011, zaprezentowano proces implementacji przez Polskę założeń Deklaracji Milenijnej oraz omówiono sytuację ludnościową państwa. W kwietniu 2010 r. przedstawiciel Polski, z ramienia Grupy Wschodnioeuropejskiej, został wybrany na wiceprzewodniczącego Biura 43. Sesji Komisji [Towpik, 2010, s. 326].

W ocenie ekspertów systematycznie spada znaczenie ONZ w polityce Polski zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i problemów politycznych. Polska bowiem realizuje swoją politykę głównie w UE i NATO. ONZ stanowi jednakże forum, na którym Polska może się odnosić do zagadnień globalnych takich, jak kontrola zbrojeń czy nieprolifracja, zmiana klimatu czy prawa człowieka, a także umacniać współpracę z państwami pozaeuropejskimi. Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie UE, jest zainteresowana wzmacnianiem instrumentów w dziedzinie rozbrojenia, kontroli zbrojeń i nieprolifracji. Dlatego też popiera inicjatywy w tym zakresie, m.in. opracowanie traktatu o handlu bronią czy przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu handlowi bronią strzelecką i lekką. Za sukces Polski na forum ONZ uznaje się jej wybór 8 listopada 2007 r. na członka Rady Gospodarczej i Społecznej (na trzyletnią kadencję). Za członkostwem Polski w Radzie Gospodarczej i Społecznej głosowało 2/3 państw zasiadających w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ [Zob. Bieńczyk–Missala, 2008].

Polska włączała się w działalność ONZ na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w regionach konfliktowych i zagrożonych destabilizacją poprzez udział żołnierzy w misjach i operacjach pokojowych. Jako pierwsze państwo bloku wschodniego zaczęliśmy w nich uczestniczyć w 1973 r., wysyłając jednostkę zabezpieczenia logistycznego oraz szpital polowy do Drugich Doraźnych Sił Pokojowych ONZ (UNEF II) na Synaju (operację zakończono w 1979 r.). Polska brała również udział w utworzonych w 1974 r. Siłach Obserwacyjnych Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Rozdzielenia Wojsk (UNDOF) na Wzgórzach Golan. Rola Polski w tego typu operacjach pod koniec lat 80. systematycznie wzrastała, a w latach 90. mieliśmy największy udział w siłach pokojowych [Rydzkowski, 2006, s. 386]. Polskie kontyngenty brały udział m.in. w misjach w Angoli (UNAVEM III, MONUA), Liberii (UNOMIL, UNMIL), Namibii (UNTAG), Rwandzie (UNAMIR), Sudanie (UNMIS), Czadzie/Republice Środkowoafrykańskiej (MINURCAT), na Saharze Zachodniej (MINURSO), w DR Kongo (MONUC, MONUSCO), na Wybrzeżu Kości Słoniowej (UNOCI) oraz na pograniczu Etiopii i Erytrei (UNMEE). Do końca 2012 roku Polacy wzięli udział w 29 misjach utrzymania pokoju.

7.2. Priorytety i główne problemy współpracy z państwami pozaeuropejskimi

Polska posiada stosunkowo długą tradycję, sięgającą jeszcze lat sześćdziesiątych, współpracy z państwami rozwijającymi się. Państwa te były ważnymi partnerami współpracy politycznej i gospodarczej. W latach dziewięćdziesiątych XX w. stosunki Polski z państwami pozaeuropejskimi zeszły na dalszy plan, a podtrzymywane kontakty nie zapewniały pełnej realizacji polskich interesów politycznych i gospodarczych. Członkostwo w Unii Europejskiej niewątpliwie przyczyniło się do powstania nowych możliwości wzrostu aktywności politycznej i gospodarczej na obszarach pozaeuropejskich przy ograniczonych jednak zasobach i środkach posiadanych przez Polskę [Kacperczyk, 2005, s. 204].

Podstawy współpracy z państwami spoza Europy stworzyła *Strategia RP wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się* przyjęta w listopadzie 2004 r. Cele polskiej dyplomacji zdefiniowane w dokumencie podzielono na trzy grupy:

- krótkoterminowe (do realizacji od zaraz), w tym m. in.: osiągnięcie politycznego konsensusu i mobilizacja instytucji państwowych w zakresie zintensyfikowania polityki pozaeuropejskiej, stworzenie właściwych mechanizmów aktywizacji i koordynacji działań, stworzenie sprzyjającego klimatu współpracy poprzez zintensyfikowanie kontaktów politycznych, formułowanie stanowiska Polski w sprawach dotyczących unijnych porozumień, projektów i inicjatyw wobec państw rozwijających się,
- średnioterminowe (do realizacji w perspektywie 5–15 lat), w tym: poprawa współpracy gospodarczej z krajami pozaeuropejskimi, zwiększenie obrotów handlowych, zmniejszenie deficytu Polski w handlu z niektórymi państwami, zwiększenie zakresu i wartości świadczonych usług i zaangażowanie w programy unijne,
- długoterminowe związane z zapewnieniem jak najlepszych warunków zewnętrznych dla rozwoju gospodarczego Polski i szeroko pojętego bezpieczeństwa.

W oparciu o złożone kryteria geograficzne (położenie geograficzne, wielkość sklasyfikowanych państw, liczbę ludności, uwarunkowania klimatyczne, bazę surowcową i zasoby naturalne), polityczne (stabilność systemów politycznych i prawa, częstotliwość występowania konfliktów i zmiany uwarunkowań politycznych, znaczenie państwa w regionie i ich aktywność na płaszczyznach współpracy międzynarodowej), ekonomicz-

ne (wielkość PKB, potencjał inwestycyjny, komplementarność gospodarki aktualny potencjał gospodarczy, poziom i dynamika ich rozwoju, poziom konkurencyjności polskich podmiotów i produktów na poszczególnych rynkach, możliwości i warunki kredytowania eksportu, istniejące ryzyko handlowe i polityczne, oraz inne czynniki determinujące możliwości ekspansji eksportowej) i społeczno-kulturowe (zróżnicowanie cywilizacyjne, etniczne, językowe i kulturowe) wyodrębniono państwa priorytetowe i ważne w poszczególnych regionach obszaru pozaeuropejskiego. Do państw priorytetowych zaliczono: Chiny, Indie, Indonezję, Malezję, Tajlandię, Iran, Arabię Saudyjską, ZEA, Kuwejt, Egipt, Algierię, Maroko, Tunezję, RPA, Brazylię, Argentynę, Meksyk i Chile. Natomiast w grupie państw ważnych znalazły się: Mongolia, Pakistan, Wietnam, Filipiny, Irak, Libia, Nigeria, Kenia, Angola, DR Konga, Ghana, Wenezuela i Kolumbia.

Stanowisko Polski wobec krajów pozaeuropejskich znalazło odzwierciedlenie w dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*. Wśród zasadniczych założeń zapisano konieczność rozwijania współpracy z państwami pozaeuropejskimi. Podkreślono przy tym polskie wsparcie dla przemian modernizacyjnych i demokratyzacyjnych w Tunezji, Egipcie i Libii, międzynarodowych działań na rzecz rozwiązania konfliktu izraelsko-arabskiego w oparciu o ideę współistnienia obok siebie dwóch państw, rozwijania współpracy bilateralnej (w tym kontakty handlowe i gospodarcze w zróżnicowanych sektorach) z partnerami z Azji, m. in. z Chinami, Indiami, Japonią i Koreą Południową oraz ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), a także rozbudowywanie relacji gospodarczych i kooperacja przy projektach z zakresu polityki klimatycznej i energetycznej z państwami latynoamerykańskimi, przede wszystkim z Brazylią, Argentyną, Meksykiem, Chile i Peru.

Przez wiele lat stosunki z **państwami Azji** pozostawały mało widoczne w polskiej polityce zagranicznej, chociaż zdawano sobie sprawę z konieczności ich ożywienia, co znajdowało odzwierciedlenie zarówno w sejmowych *exposé*, jak i wizytach na najwyższym szczeblu [B. Góralczyk, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, s. 376]. Od 2002 r. zasadniczymi celami w stosunkach z państwami Azji stało się pogłębienie dialogu politycznego, nadanie nowej dynamiki stosunkom gospodarczym (intensyfikacja obrotów handlowych, rozszerzenie eksportu, korzystna współpraca przemysłowa i technologiczna, przyciąganie kapitałów inwestycyjnych oraz poszukiwanie alternatywnych źródeł importu) oraz promocja Polski jako atrakcyjnego partnera do współpracy we wszystkich dziedzi-

nach. Do mechanizmów współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej z państwami tego regionu zalicza się oficjalne i nieoficjalne wizyty, w tym na najwyższych szczeblach i na szczeblu ministerialnym, konsultacje polityków i ekspertów oraz misje handlowe. Zainteresowanie rozwijaniem stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych z regionem wyrażali w swoich wystąpieniach prezydent, premier i minister spraw zagranicznych. Współpraca z państwami Azji jest prowadzona na forum międzynarodowym (m. in. w ramach ONZ). Poprzez członkostwo w UE Polska zyskała również nowe narzędzia do realizacji celów polityki zagranicznej w tym regionie [Stoczyńska, 2006, s. 155, 180–181]. Przykładowo rozwojowi kierunku azjatyckiego w polityce zagranicznej służyła podróż premiera Donalda Tuska do Azji Wschodniej, podczas której 4 listopada 2012 r. w Laosie wziął udział w szczycie Azja–Europa. Spotkanie było okazją do dwustronnych rozmów z premierami Chin, Japonii, Korei Południowej i Tajlandii.

Rosnąca globalna rola polityczna i gospodarcza Chin jest zasadniczą przyczyną traktowania tego państwa jako jednego z najważniejszych partnerów Polski w Azji. Odmienność dróg rozwojowych i silne poparcie Polski dla USA sprawiały, że Chiny nie przywiązywały wagi do stosunków politycznych z Polską. Sytuację miało zmienić dopiero przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. W czerwcu 2004 r. wizytę w Warszawie złożył przewodniczący Hu Jintao. Podpisano wówczas *Wspólne Oświadczenie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej* oraz zawarto m. in. nową umowę o współpracy gospodarczej, ustanawiającą wspólną komisję, której przewodniczą podsekretarze resortów odpowiedzialnych za gospodarkę i handel. Mimo zaliczenia Chin do państw priorytetowych i pewnych przejawów intensyfikacji stosunków lata 2004–2006 nie przyniosły znacznej poprawy współpracy. Przyczynami była niekonsekwencja polskiej polityki zagranicznej oraz brak impulsu skłaniającego do intensyfikacji kontaktów z Chinami [Szczudlik–Tatar, 2010, s. 334–335]. Zainteresowanie Polski Chinami wzrosło w latach 2007–2009. Złożyły się na to: rozpoczęcie przygotowań do światowej wystawy EXPO w 2010 r. w Szanghaju, globalny kryzys gospodarczy i udział Chin w jego przezwyciężeniu oraz zbliżająca się polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej 2011 r. W styczniu 2008 r. wizytę w Polsce złożył wicepremier ChRL Zeng Peiyan, który spotkał się z premierem Donaldem Tuskiem i prezydentem Lechem Kaczyńskim. Natomiast w październiku 2008 r. Chiny odwiedził premier Tusk. Przeprowadził rozmowy z Hu Jintao i premierem Wen Jiabao oraz uczestniczył w Polsko–Chińskim Forum Gospodarczym w Szanghaju. Do osłabienia

stosunków polsko-chińskich przyczyniła się wizyta Dalajlamy w Polsce w grudniu 2008 r. – na zaproszenie marszałka Senatu Bogdana Borusewicz, zorganizowana z okazji 25. rocznicy przyznania Lechowi Wałęsie Pokojowej Nagrody Nobla. Chiny wstrzymały dwustronne konsultacje polityczne odbywające się co roku na szczęblu wiceministrów spraw zagranicznych (wznowiono je 1 lutego 2010 r.). W grudniu 2009 r., podczas wizyty ministra obrony narodowej Bogdana Klicha w Chinach, podpisano umowę o współpracy wojskowej. Ustalono wspólne spotkania ministrów obrony i szefów sztabów generalnych, udział obserwatorów w ćwiczeniach wojskowych, konsultacje polityczno-wojskowe, szkolenia i wymianę wykładowców wojskowych uczelni [Szczudlik–Tatar, 2010, s. 338–340].

Do zintensyfikowania wzajemnych stosunków doszło na przełomie 2011 i 2012 r. Po wizycie prezydenta Bronisława Komorowskiego w Chinach w grudniu 2011 r. i ustanowieniu tzw. polsko-chińskiego dialogu strategicznego w marcu 2012 r. doszło do trzydniowej wizyty premiera Chin Wen Jiabao w Polsce. Była to pierwsza (od dwudziestu pięciu lat) wizyta szefa chińskiego rządu w Polsce. Premier ChRL wziął udział w zorganizowanym przez Polskę, na Zamku Królewskim w Warszawie, spotkaniu z premierami i wicepremierami szesnastu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Uzupełnieniem rozmów było odbywające się w tym samym dniu Forum Gospodarcze Polska–Europa Środkowa–Chiny z udziałem m. in. przedstawicieli biznesu z Chin, Polski i pozostałych państw z regionu. Jednym z tematów podejmowanych przez Polskę w stosunkach dwustronnych był niekorzystny deficyt, jaki od lat wykazywały obroty handlowe z Chinami. Premier Wen Jiabao zobowiązał się do wsparcia Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie eksportu towarów i inwestycji. Zawarto również polsko-chińskie umowy dotyczące promocji, wymiany i współpracy małych i średnich przedsiębiorstw, zrównoważonej infrastruktury oraz wymiany kulturalnej. Ponadto podpisano umowy między Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Biurem Rozwoju Przemysłu Ministerstwa Handlu Chin, służące udzielaniu wsparcia i rozwojowi kontaktów między firmami polskimi i chińskimi. Z kolei podczas oficjalnej wizyty ministra Sikorskiego w Chinach we wrześniu 2012 r. powołano Komitet Międzyrządowy Polska–Chiny (mający obradować raz do roku pod przewodnictwem ministrów spraw zagranicznych obu państw) [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 201–202].

Kolejnym kluczowym partnerem Polski w Azji są **Indie**, z którymi oficjalne stosunki dyplomatyczne zostały nawiązane w marcu 1954 r. Nowy

Problemy globalne w polityce...

wymiar stosunkom polsko-indyjskim nadała wizyta premiera Leszka Millera w 2003 r. Strona polska przedstawiła szeroką i szczegółową ofertę współpracy w przemyśle obronnym, górnictwie, kolejnictwie oraz współdziałania z wybranymi stanami indyjskimi. Podpisano umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu, o ekstradycji, oraz w dziedzinie obronności. Zapoczątkowano współpracę pomiędzy Biurem Bezpieczeństwa Narodowego a Narodową Radą Bezpieczeństwa Indii oraz nawiązano kontakty pomiędzy resortami spraw zagranicznych na szczeblach roboczych [T. Kozłowski, 2004, s. 222]. Istniejące mechanizmy instytucjonalne współpracy obejmują konsultacje ministerstw spraw zagranicznych odbywające się co dwa lata na poziomie wiceministrów, Polsko-Indyjską Komisję Mieszaną ds. Współpracy Gospodarczej (od 2006 r.) oraz Polsko-Indyjską Grupę Roboczą ds. Współpracy Wojskowo-Technicznej (od 2003 r.).

W stosunkach z Indiami poszukiwano dziedzin współpracy gospodarczej wykraczających poza dotychczasową wymianę handlową, zwłaszcza w sferze nowoczesnych technologii i usług. W maju 2006 r. w Polsce przebywał minister handlu i przemysłu Kamal Nath (został przyjęty przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza). Podczas wizyty ministra Natha podpisana została polsko-indyjska umowa o współpracy gospodarczej. Również w maju z wizytą roboczą udał się do Indii podsekretarz w MSZ Witold Waszczykowski. W przeprowadzonych konsultacjach politycznych, m. in. z ministrem stanu Anandem Sharmą, koncentrowano się na sprawach dwustronnych i bezpieczeństwa w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem Afganistanu. W czerwcu wizytę w Polsce złożyli przedstawiciele MSZ Indii. Podczas spotkania Ananda Sharmy z ministrem Anną Fotygą przedmiotem rozmów były najważniejsze zagadnienia stosunków politycznych i gospodarczych oraz aktualna sytuacja międzynarodowa. Minister Sharma spotkał się również z wicemarszałkami Sejmu i Senatu oraz ministrem obrony Radosławem Sikorskim [Stoczyńska, 2007, s. 188]. Z kolei w kwietniu 2009 r. oficjalną wizytę w Polsce złożyła **prezydent Indii** Pratibha Patil. Wyraźnym sygnałem woli intensyfikacji stosunków z Indiami były wizyty premiera Donalda Tuska w Indiach we wrześniu 2010 r. Premier Tusk spotkał się m. in. z premierem Singhem, prezydent Patil, Sonią Gandhi i przedstawicielami indyjskiego biznesu. Natomiast minister spraw zagranicznych R. Sikorski oficjalną wizytę w Indiach złożył w **dniach 11–12 lipca 2011 r.** Odbił m. in. spotkania z ministrem spraw zagranicznych Indii S. Krishną, ministrem handlu A. Sharmą i wziął udział w forum gospodarczym. Do ważnych partnerów Polski w Azji zalicza się również **Japonię**. Po wizycie japońskiej

pary cesarskiej w Polsce w 2002 r. rozwijał się dialog polityczny na najwyższych szczeblach. Podczas oficjalnej wizyty w Polsce w sierpniu 2003 r. premiera Japonii Junichiro Koizumiego oba państwa zadeklarowały gotowość do wszechstronnego rozwoju współpracy we wszystkich dziedzinach. Podpisana została wspólna deklaracja *Ku strategicznemu partnerstwu między republiką Polską a Japonią*, która określiła cele i formy tej współpracy. W styczniu 2005 r. wizytę w Japonii złożył premier Marek Belka. Wydano wówczas wspólny komunikat dotyczący realizacji przedsięwzięć politycznych (prowadzenie dialogu na najwyższych szczeblach), gospodarczych (m. in. współpraca trójstronna z partnerami ukraińskimi w kwestiach energetycznych) oraz kulturalnych (przygotowania do obchodów 50-lecia reaktywowania stosunków dyplomatycznych między obu państwami) [Stoczyńska, 2006, s. 157].

We współpracy z Japonią skupiano się na zachęcaniu do bardziej aktywnego inwestowania w Polsce, na projektach wspólnej pomocy rozwojowej dla krajów trzecich oraz współdziałaniu w wybranych kwestiach międzynarodowych (pomoc dla Iraku, Inicjatywa Krakowska, wsparcie dla Ukrainy). W kwietniu 2006 r. Japonię odwiedził minister spraw zagranicznych Stefan Meller (towarzyszyła mu grupa polskich biznesmenów). Meller spotkał się m. in. z ministrem spraw zagranicznych Taro Aso, przewodniczącym Izby Wyższej parlamentu Japonii i został przyjęty przez następcę tronu księcia Naruhito. Z kolei w maju wizytę w Polsce złożył wiceminister spraw zagranicznych Schotaro Yachi i odwiedził Polsko-Japońskie Centrum Efektywności Energetycznej (wspólny projekt Japońskiej Agencji Współpracy Międzynarodowej i polskiej Krajowej Agencji Poszanowania Energii). W 2008 r. w Japonii wizyty złożyli prezydent Lech Kaczyński i minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, a w 2010 r. – marszałek Senatu Bogdan Borusewicz.

Na początku lat 90. ubiegłego wieku Polska dokonała przewartościowania stosunków z państwami **Bliskiego Wschodu**. Dla współpracy z państwami tego regionu charakterystyczne były następujące tendencje:

- angażowanie się w działania na rzecz przestrzegania praw człowieka i rozwoju demokracji;
- odnawianie oraz nawiązywanie nowych kontaktów dyplomatycznych;
- instytucjonalizacja współpracy, a także wzmacnianie stosunków gospodarczych.

Jednak do 2003 r. państwa regionu, poza nielicznymi wyjątkami, nie odgrywały istotnej roli w polityce zagranicznej Polski. Na zwiększenie polskiej aktywności na Bliskim Wschodzie miały wpływ przede wszystkim: zaangażowanie w misję w Iraku, członkostwo w Unii Europejskiej

Problemy globalne w polityce...

i zmiana w postrzeganiu miejsca Polski w społeczności międzynarodowej jako przynależnej do grupy państw bogatej Północy. Skutkowało to wzrostem kontaktów o różnym charakterze z Arabią Saudyjską, Kuwejtem, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Katarą. Polska jest zaangażowana w regionie również w ramach stosunków wielostronnych, w szczególności wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim wiążącym się z uczestnictwem w śródziemnomorskim dialogu NATO. Polska utrzymuje kontakty na najwyższym szczeblu z wieloma państwami regionu, popiera oraz angażuje się w inicjatywy mające na celu pokojowe rozwiązanie konfliktów, sytuacji kryzysowych w tym regionie, a także walkę z terroryzmem i działania na rzecz demokratyzacji oraz modernizacji Bliskiego Wschodu. Ponadto poszukiwała możliwości zacieśniania współpracy gospodarczej, w tym zwiększenia wzajemnych obrotów handlowych, i dodatkowych źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne [Szerzej: Dzisiów–Suszczykiewicz, 2008].

Podczas spotkania UE i Rady Współpracy Państw Zatoki w Rijadzie w maju 2007 r. minister spraw zagranicznych Anna Fotyga przeprowadziła rozmowy ze swoimi odpowiednikami z Kataru, Kuwejtu i Arabii Saudyjskiej. Deklarację o gotowości eksportu surowców energetycznych do Polski złożył saudyjski minister ropy naftowej i surowców mineralnych Ali Bin Ibrahim al-Naimi, przebywający w Polsce 12 lipca 2007 r., dwa tygodnie po czerwcowej wizycie samego króla Arabii Saudyjskiej, Abd Al-laha bin Abdulaziz Al Sauda [Rocznik Strategiczny 2007/2008, s. 321]. Celem wizyty króla było potwierdzenie szczególnego charakteru współpracy polsko-saudyjskiej, a także jej zintensyfikowanie. Podpisano wówczas dokumenty mające zacieśnić stosunki polsko-saudyjskie, w tym m.in. porozumienie o współpracy naukowej i technologicznej, w dziedzinie zdrowia, sportu i w zwalczaniu przestępczości.

Wzmocnieniu relacji z wybranymi państwami regionu służyła wizyta premier Tuska w kwietniu 2012 r. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Arabii Saudyjskiej. Premierowi towarzyszyli przedstawiciele największych polskich przedsiębiorstw. Poza spotkaniami na szczeblu politycznym premier uczestniczył w Polsko–Emirackim Forum Biznesu w Dubaju i Polsko-Saudyjskim Forum Biznesu w Rijadzie. Ze Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi podpisano umowę o współpracy gospodarczej, a w rozmowach w Arabii Saudyjskiej omawiano kwestię zakupu ropy naftowej [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 202].

Polityka Polski na Bliskim Wschodzie w ostatnich latach była w dużej mierze uwarunkowana współpracą z **Izraelem**, a stosunki polsko-

-izraelskie określano jako specjalne i uprzywilejowane. W Warszawie i Jerozolimie regularnie odbywają się konsultacje przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych na podstawie *Memorandum of Understanding* z 2004 r., które ustanawiało zinstytucjonalizowany dialog polityczny. W tym samym roku ministerstwa obrony i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa podpisały porozumienie o współpracy. Sukcesem było zawarcie umowy offsetowej na zakup przez Polskę izraelskich rakiet przeciwpancernych systemu „Spike” [Bury, 2008, s. 262–263]. Istotne znaczenie miało podniesienie stosunków dwustronnych do poziomu rządowego, co nastąpiło podczas wizyty premiera Tuska w Izraelu w 2008 r. W lutym 2011 r. zapoczątkowano kontakty w ramach Dialogu Międzyrządowego. Priorytetem w procesie rozwoju stosunków dwustronnych jest przekładanie dobrych relacji na szczeblu państwowym na poziom międzyludzki.

Koncentracja polskiej dyplomacji na dążeniach do integracji ze strukturami europejskimi skutkowałą ograniczeniem zainteresowania rozwijaniem kontaktów z państwami z **Afryki**. Dopiero członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało zmiany – Polska jest bowiem włączana w całość działań na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i zacieśniania współpracy z państwami afrykańskimi. Zakres współpracy Polski z państwami afrykańskimi jest zróżnicowany, z wyraźnym uprzywilejowaniem państw arabskich z północy kontynentu i wyróżniającej się w regionie subsaharyjskim Republiki Południowej Afryki.

Wizyta ministra Sikorskiego w Rwandzie i Kenii we wrześniu 2009 r. była wyrazem uznania dla rosnącego znaczenia Afryki na arenie międzynarodowej i jednocześnie podkreśliła wolę rozwoju współpracy dwustronnej. W połowie grudnia 2009 r. roboczą wizytę w Angoli złożył Paweł Wojciechowski, podsekretarz stanu w MSZ. Natomiast w listopadzie 2011 r. konsultacje polityczne w Ghanie i Togo odbył Krzysztof Stanisławski, podsekretarz stanu w MSZ. Na początku lipca 2012 r. podsekretarz stanu w MSZ Barbara Stelmach odbyła konsultacje dwustronne w Nigerii, w trakcie których podpisane zostało porozumienie o współpracy ministerstw spraw zagranicznych.

Ameryka Łacińska odgrywała znikomą rolę w polityce zagranicznej Polski pod koniec XX i na początku XXI wieku. Głównym jej celem stało się zapewnienie sprzyjających warunków do rozwoju współpracy gospodarczej. W 2012 r. ministerstwo spraw zagranicznych zorganizowało misje gospodarcze do Peru, Chile, Meksyku, Kolumbii i Brazylii. Inicjatywy te wpisują się w strategię promocji i wsparcia polskich przedsiębiorstw na rynkach państw rozwijających się, w tym Ameryki Łacińskiej. W stosun-

kach z większością państw Ameryki Łacińskiej funkcjonuje mechanizm konsultacji polityczno-gospodarczych na szczeblu wiceministrów lub dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych. W 2010 r. przeprowadzono konsultacje z Argentyną, Chile i Meksykiem, w roku 2011 – z Salwadorem, a w roku 2012 – z Kolumbią. W latach 2009 i 2010 Polska zawarła porozumienia o współpracy wojskowo-technicznej z Peru, Kolumbią i Brazylią. Istotnym wymiarem stosunków z państwami latynoamerykańskimi jest udział Polski w wypracowywaniu i realizacji polityki UE wobec tego regionu.

W deklaracjach polskiego rządu **Brazylia** jest wymieniana – obok Argentyny, Chile, Kolumbii, Meksyku i Peru – w grupie najważniejszych partnerów latynoamerykańskich. Stosunki dwustronne z Brazylią są zdominowane przez kwestie gospodarcze. 28 listopada 2012 r. z wizytą w tym państwie przebywał minister Radosław Sikorski. Spotkał się z Antonio Patriotą – szefem resortu spraw zagranicznych Brazylii. Podpisano umowę o pracy zarobkowej członków rodzin, którzy pozostają na utrzymaniu członków misji dyplomatycznych lub urzędu konsularnego, umowę o przekazywaniu osób skazanych oraz program współpracy kulturalnej na lata 2013–2015. Wizycie Sikorskiego towarzyszyły wydarzenia promujące współpracę gospodarczą z Polską [Rocznik Strategiczny 2012/2013, s. 203].

7.3. Polska wobec zasadniczych wyzwań globalnych (współpraca rozwojowa, klimat)

Przemiany lat dziewięćdziesiątych XX wieku zarówno w Polsce, jak i w świecie wywarły istotny wpływ na rosnące zaangażowanie Polski w globalną współpracę rozwojową. Polska stopniowo z beneficjenta pomocy w latach 1990–2004, włączając się w międzynarodową współpracę rozwojową krajów OECD, stała się jej dawcą. W deklaracjach politycznych i w założeniach polskiej polityki zagranicznej, pojawiały się elementy świadczące o tym, że Polska jest świadoma potrzeb rozwojowych państw rozwijających się i przechodzących proces społecznej i gospodarczej transformacji oraz że może wspierać te wysiłki na miarę swoich możliwości [Bagiński, 2004, s. 169].

W pierwszym okresie tworzenia programu pomocy rozwojowej działania Polski ograniczały się do programów stypendialnych, redukcji zadłużenia zagranicznego, kredytów preferencyjnych oraz współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Po 1999 r. polski program

współpracy na rzecz rozwoju uległ znacznemu rozszerzeniu dzięki uruchomieniu projektów pomocy technicznej dla Wietnamu, Albanii, Macedonii czy Jugosławii. Projekty te polegały na przekazywaniu doświadczeń z zakresu polskiej transformacji ustrojowej, głównie w postaci szkoleń i konferencji, m.in. na temat funkcjonowania gospodarki rynkowej, reformy systemu podatkowego, rozwoju samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego. Realizowano także projekty w dziedzinie opieki zdrowotnej (Kosowo, Albania, Kazachstan, Wenezuela), edukacji (Kosowo, Albania, Indonezja, Kambodża, Wietnam) i redukcji ubóstwa (Jemen). Ważny element polskich działań pomocowych stanowi również pomoc humanitarna (dobrowolne składki do budżetów organizacji, programów i funduszy międzynarodowych: Światowy Program Żywnościowy UNDP, UNHCR, UNICEF i UNAIDS) [Bagiński, 2004, s. 171].

Dokumentem ramowym określającym założenia, zasady i kierunki współpracy rozwojowej jest *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju* przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r. W dokumencie tym do głównych zadań polskiej współpracy rozwojowej zaliczono:

- wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego,
- przestrzeganie praw człowieka, demokracji, rządów prawa i zasad dobrego rządzenia,
- promocja globalnego bezpieczeństwa i stabilności,
- przekazywanie doświadczeń z zakresu polskiej transformacji ustrojowej,
- rozwój potencjału ludzkiego,
- wspieranie rozwoju administracji publicznej i struktur lokalnych,
- ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie problemom ekologicznym oraz
- udzielanie nadzwyczajnej pomocy humanitarnej i żywnościowej.

Pomoc miała być świadczona bezpośrednio, tj. w stosunkach dwustronnych (pomoc w formie projektów lub programów rozwojowych, pomoc techniczną, humanitarną i żywnościową, wolontariat, kredyty preferencyjne w ramach pomocy związanej i niewiązanej oraz dwustronne inicjatywy oddłużeniowe) oraz w ramach odpowiednich mechanizmów systemu Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Określono również wewnętrzny mechanizm instytucjonalny udzielania zagranicznej pomocy rozwojowej (zapisano, iż minister spraw zagranicznych ma prowadzić politykę współpracy rozwojowej za pośrednictwem podległego mu resortu spraw zagranicznych, w tym Departamentu Międzynarodo-

Problemy globalne w polityce...

wej Współpracy Rozwojowej). W dokumencie Polska zadeklarowała zamiar zwiększenia w ciągu kilku następnych lat wielkość swej pomocy rozwojowej do poziomu 0,1% PKB (do 2010 r. – 0,17% PKB).

W 2004 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wybrało grupę państw, do których w pierwszej kolejności kierowano polską pomoc rozwojową. Były to Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia oraz Wietnam. W 2005 r. do listy państw priorytetowych dołączona została Autonomia Palestyńska, w 2006 r. Ukraina i Białoruś, a rok później Tanzania. W kolejnych latach z grupy państw priorytetowych zostały wyłączone: Wietnam, Irak i Tanzania. W latach 2010–2011 lista państw priorytetowych obejmowała Afganistan, Angolę, Białoruś, Gruzję, Mołdawię, Ukrainę i Autonomię Palestyńską. W wyniku przyjęcia 20 marca 2012 r. *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015* obszary geograficzne podzielone zostały na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje sześć państw należących do Partnerstwa Wschodniego – Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Polska zamierza przyczynić się w tych państwach do zmian na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Druga grupa państw obejmuje wybrane państwa o wysokim poziomie ubóstwa lub/i stojące przed dużymi wyzwaniami transformacyjnymi, które Polska zamierza wesprzeć pomocą rozwojową oraz doświadczeniami eksperckimi. Do tej grupy zostało zaliczonych osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomia Palestyńska. W tych państwach Polska zamierza przyczynić się do redukcji ubóstwa oraz wspierać zachodzące procesy transformacyjne. Na okres 2012–2015 wybrano dwa przekrojowe obszary tematyczne – demokrację i prawa człowieka oraz transformację systemową.

Trwające od 2006 r. prace legislacyjne zakończyły się przyjęciem 16 września 2011 r. *Ustawy o współpracy rozwojowej*, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Określa ona organizację, zasady oraz formy współpracy rozwojowej z państwami rozwijającymi się i państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego. Przez współpracę rozwojową rozumiane są działania podejmowane przez administrację rządową (art. 2), mająca na celu:

- pomoc rozwojową, w szczególności promowanie i wspieranie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, zasad dobrego rządzenia i respek-

towania praw człowieka oraz wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, przyczynianie się do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji;

- pomoc humanitarną dla ludności poszkodowanej w konfliktach zbrojnych, klęskach żywiołowych itp.;
- edukację globalną na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności pomiędzy państwami [Paterek, 2013, s. 214–215].

Współpraca rozwojowa może być realizowana w szczególności w formie:

- 1) finansowania zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 2) przekazywania środków finansowych do budżetu państwa rozwijającego się;
- 3) udzielania kredytów i pożyczek;
- 4) redukcji oraz konwersji zadłużenia państwa rozwijającego się;
- 5) współfinansowania lub udzielania wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowych w szczególności z budżetów innych państw, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych;
- 6) wpłaty do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy;
- 7) organizowania szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 8) opracowywania, wydawania i rozpowszechniania publikacji;
- 9) organizowania działań informacyjnych.

Zgodnie z ustawą o współpracy rozwojowej z dnia 16 września 2011 r. współpracę rozwojową prowadzi się na podstawie wspomnianego już *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*. Program precyzuje cele i obszary tematyczne oraz geograficzne polskiej współpracy rozwojowej oraz określa jej podstawowe zasady. Stanowi on podstawę do opracowania planów rocznych ogłaszanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i będzie podlegał co najmniej jednemu okresowemu przeglądowi.

W 2012 r. polska oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) wyniosła 1,423 mld zł (o 190 mln zł więcej niż w 2011 r.). 75% polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej została udzielona kanałem wielostronnym (1,06 mld zł), z czego 1 mld stanowiła polska składka do budżetu UE oraz wpłata do Europejskiego Funduszu Rozwoju. Wartość dwustronnej pomocy rozwojowej w 2012 r. wyniosła 362 779 932,86 zł, co stanowi 25% ca-

Problemy globalne w polityce...

łości polskiej ODA. Po odjęciu od tej kwoty wartości umów pożyczkowych oraz umów umorzeń długu wartość dwustronnej pomocy wyniosła 212 038 512,83 zł.

Międzynarodowe uwarunkowania **polityki klimatycznej** Polski wynikają z postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC) z 1992 r. i Protokołu z Kioto podpisanego w 1997 r. Jednym z zobowiązań zawartych w Konwencji było opracowanie i wdrożenie państwowej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych (*Polityka klimatyczna Polski* została przyjęta przez Radę Ministrów w listopadzie 2003 r.). W Protokole z Kioto Polska zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 6% w stosunku do roku 1988.

Jednym z priorytetów Polski w negocjacjach nad przyszłym porozumieniem klimatycznym jest przyjęcie realnych zobowiązań redukcyjnych, uwzględniających zarówno strukturę zużycia paliw pierwotnych oraz energochłonność przemysłu, jak i możliwości finansowania inwestycji przyczyniających się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych [Gradziuk, Wyciszkievicz, 2009, s. 253]. Podczas konferencji na Bali w 2007 r. delegacja polska zorganizowała spotkanie tematyczne, w którego trakcie przedstawiła stan realizacji zobowiązań wynikających dla Polski z Protokołu z Kioto, a także założenia polityki ekologicznej oraz sposoby finansowania inwestycji na rzecz środowiska.

Polska jako państwo członkowskie UE podczas negocjacji stron Konwencji i stron Protokołu z Kioto nie może bezpośrednio zgłaszać indywidualnego stanowiska. Postulaty dotyczące konkretnych zagadnień są wypracowywane w ramach konsultacji unijnych i prezentowane podczas negocjacji przez przedstawiciela państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.

Z perspektywy Polski najważniejszą kwestią była wysokość wkładu finansowego na rzecz funduszu adaptacyjnego oraz transfer technologii, tj. wykorzystanie dotychczasowych instytucji do finansowania transferu technologii. Polska sprzeciwiała się powołaniu do tego celu nowej instytucji i zastrzegła, że w przypadku podjęcia takiej decyzji finansowanie powinno należeć do stron Załącznika nr 2 Konwencji z 1992 r. Polska była przeciwna finansowaniu transferu technologii z rynku węglowego poprzez aukcje jednostek przyznanej emisji (AAU), dlatego też zaproponowała poszukiwanie nowych form finansowania. Ponadto popierała udział sektora prywatnego w ułatwieniu państwom rozwijającym się dostępu do technologii niskoemisyjnych i postulowała, aby wielkość pomocy dla

państw rozwijających się była dostosowana do możliwości finansowych państwa oraz aby nie była uzależniona od wielkości limitów emisji wynegocjowanych po 2012 r. Polska sprzeciwiała się również wprowadzeniu opłat od wydawania przyznaných jednostek AAU czy też przeznaczenia pewnej ich liczby na aukcje w celu zasilenia funduszy dla państw rozwijających się. Podzielała natomiast stanowisko UE, że większość kosztów redukcji emisji gazów cieplarnianych powinien pokryć sektor przedsiębiorstw, a państwa rozwinięte powinny jedynie wspierać projekty związane z adaptacją do zmian klimatu w państwach rozwijających się [Grdziuk, Wyciszkievicz, 2009, s. 266–267].

Rola gospodarza konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu w 2008 r. wymagała aktywnego udziału merytorycznego polskich przedstawicieli w dyskusji i negocjacjach nad przyszłym porozumieniem klimatycznym. W marcu 2008 r. minister środowiska Maciej Nowicki wziął udział w Chibie (Japonia) w spotkaniu ministerialnym dwudziestu państw (G8 oraz największych emitentów gazów cieplarnianych) w ramach *Gleneagles Dialogue* w sprawie zmian klimatu, czystej energii i zrównoważonego rozwoju. Podczas spotkania delegacja polska uczestniczyła w sesjach plenarnych oraz dyskusjach poświęconych nowym technologiom, efektywności energetycznej, finansowaniu inwestycji oraz międzynarodowym negocjacjom w sprawie przyszłego porozumienia klimatycznego. W dniach 13–14 października 2008 r. na zaproszenie ministra Nowickiego na nieformalne konsultacje ministerialne przyjechali do Warszawy przedstawiciele czterdziestu państw. Ich celem było omówienie postępu w zakresie realizacji planu działań z Bali (*Bali Road-map*), długofalowej (do roku 2050) wizji porozumienia w sprawie zmian klimatu oraz oczekiwanych rezultatów konferencji mającej się odbyć w Poznaniu. Z inicjatywy ministra gospodarki Waldemara Pawlaka odbył się w Warszawie w dniach 27–28 listopada 2008 r. *Summit on Sectoral Cooperation*. W spotkaniu uczestniczyli ministrowie dwudziestu państw odpowiedzialnych za większość światowych emisji gazów cieplarnianych i przedstawiciele przedsiębiorstw najbardziej energochłonnych sektorów przemysłu. Spotkanie w Warszawie zapoczątkowało tzw. Dialog Warszawski, który miał wspierać proces negocjacji w ramach UNFCCC [Grdziuk, Wyciszkievicz, 2009, s. 268–270].

W Poznaniu w dniach 1–12 grudnia 2008 r. w dwutygodniowych obradach wzięło udział około 8 tys. uczestników: ponad 190 delegacji rządowych z ministrami środowiska lub zmian klimatu na czele, instytucji międzynarodowych, ekologicznych, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców.

Problemy globalne w polityce...

Podczas konferencji klimatycznej w Poznaniu podjęto dwie ważne decyzje: przyjęcie „Poznańskiego strategicznego programu transferu technologii”, ustalenie zasad funkcjonowania Funduszu Adaptacyjnego (*Adaptation Fund*). W Poznaniu ustalono również plan spotkań na 2009 r. Warto nadmienić, że w trakcie konferencji z inicjatywy ministra Nowickiego zorganizowano debatę w formie okrągłego stołu podczas Segmentu Wysokiego Szczebla z udziałem ponad stu ministrów, poświęconą wspólnej wizji działań do 2050 roku.

Polska ponownie była gospodarzem konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu w dniach 11–22 listopada 2013 r. Podczas konferencji w Warszawie podjęto decyzję o utworzeniu Warszawskiego Międzynarodowego Mechanizmu Strat i Szkód (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*), który ma pomóc państwom zagrożonym gwałtownymi zjawiskami klimatycznymi i zmianami klimatu. Zdecydowano o sposobach zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych spowodowanych deforestacją i degradacją lasów. Uzgodniono działania programu REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), służącego finansowaniu ochrony lasów tropikalnych. Państwa rozwinięte zobowiązały się wpłacić 100 milionów dolarów na Fundusz Adaptacyjny, przy czym Finlandia, Korea Płd., Japonia, Niemcy, Norwegia, Szwajcaria, UE, USA i Wielka Brytania obiecały przekazać więcej pieniędzy na wsparcie państw rozwijających się. Ponadto ukończono pracę nad Centrum Technologii Klimatycznych (*Climate Technology Centre and Network*), które ma pomagać i udzielać rad, co do sposobów pobudzania rozwoju technologii.

Bibliografia cytowana

Adamski Ł., Deyner A.M., Sikorski T. 2011, *Praca u podstaw na Wschodzie*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011, Warszawa.

Adamski Ł. 2010, *Polityka Polski wobec Ukrainy*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010, Warszawa.

Artykuł 10 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., www.bbn.gov.pl.

Artykuł 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949, www.bbn.gov.pl.

Artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949, www.bbn.gov.pl.

Baluk W. 2009, *Polityka Polski wobec państw Kaukazu Południowego*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa.

Barcz J., 1994 , *Udział Polski w rozmowach „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*.

Barcz J., Tomala M. red., 1992, *Polska – Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, Warszawa.

Bieleń S., red. 2007 *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.

Bury J. 2008, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008, Warszawa.

Chłoń T. 2005, *Udział Polski w reformie Organizacji Narodów Zjednoczonych i polityczna aktywność na forum Organizacji*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005, Warszawa.

Cziomer E. red., 1992, *Rola Heksagonalne w kształtowaniu jedności europejskiej*, Kraków.

Bibliografia cytowana

Cziomer E., 2005, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniu polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa.

Cziomer E. red., 1998, *Polska o krok od NATO*, Kraków.

Cziomer E., red., 2000, *Udział USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kraków.

Cziomer E., 2005, Integracja europejska, [w:] *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, E. Cziomer, LW.Zyblikiewicz, Warszawa.

Deutsch-phonischen Verträge, 1994, Hrsg. Vom Auswärtigen Amt, Bonn.

Dobrzycki W., 2006, *Historia stosunków międzynarodowych 1815-1945*, Warszawa.

Dzisiów-Suszczykiewicz A., 2008, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 7–8.

Gmułka S., 2014, *Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989-2014 i współczesne wyzwania*, [w:] Nauka Nr 3/2014, Warszawa.

Gradziuk A., Wyciszewicz E., 2009, *Międzynarodowy wymiar polityki klimatycznej Polski*, Rocznik Polityki Zagranicznej Polski 2009, Warszawa.

Grodzki R., 2009, *Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku. Główne kierunki – Fakty – Ludzie – Wydarzenia*, Zakrzewo.

Handzlik M., 2003, *Polski wkład w nieproliferyację i kontrolę eksportu*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2003.

Kaczmarek M., Konończuk W., 2009, *Rosyjski dylemat w polityce zagranicznej Polski po 1999 roku*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa.

Kajetanowicz J., 2013, *Wojsko Polskie w systemie bezpieczeństwa państwa 1945-2010*, Częstochowa.

Komunikat po Radzie Ministrów – 30 marca 1999 r., www.premier.gov.pl.

Koncepcja Strategiczna NATO – tłumaczenie, 17 I 2011 r., www.bbn.gov.pl.

Kugiel P., 2010, *Polska współpraca na rzecz rozwoju w latach 2004-2009*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010, Warszawa.

Kulesa Ł., 2009, *Polityka Polski wobec konfliktu gruzińskiego*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2009, Warszawa.

Bibliografia cytowana

Kupiecki R, 1998, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach 90.* Warszawa.

Kuźniar R., 2012, *Polityka zagraniczna III RP*, Warszawa.

Kuźniar R., 2008, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa.

Kuźniar R., red., 1992. *Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa.

Kuźniar R. red., 1992. *Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa.

Kuźniar R., Szczepanik K., 2002, *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa.

Lasoń M., 2008, *Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej*, [w:] *Rocznik Integracji Europejskiej*, 2/2008, Poznań.

Lasoń M., 2010, *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Kraków.

Lasoń M., 2010, *Udział Wojska Polskiego w procesie stabilizacji Afganistanu*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego*, pod red. K. Budzowskiego, Kraków.

Lasoń M., 2013, *Zaangażowanie Polski w operacje zarządzania kryzysowego NATO. Stan Obecny i perspektywy*, [w:] *Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI wieku*, pod red. E. Cziomera, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* nr 4/ 2013, Kraków.

Lippert P., 2002, *Eine neue Agenda 2007 für die erweiterte EU*, [Electronic ed.], Bonn.

Łastawski K., 2011, *Historia integracji europejskiej*, Toruń.

Łastawski K., 2000, *Racja stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

Mały Rocznik Statystyczny, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Menkiszak M., Piotrowski M.A. 2006, *Polska polityka wschodnia*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Warszawa.

Miklaszewski S., red., 1998, *Polska strategii negocjacji z UE*, Kraków.

Ministerstwo Skarbu Państwa [204-08-07] Analiza makroekonomicznej polskiej gospodarki w: --[https://www.google.pl/search?q=Ministerstwo+Skarbu+Pa%C5%84stwa%2C+\[2014-07-08\]&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org](https://www.google.pl/search?q=Ministerstwo+Skarbu+Pa%C5%84stwa%2C+[2014-07-08]&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org).

Bibliografia cytowana

mozilla:pl:official&client=firefox-a&channel=np&source=hp&gfe_rd=cr&ei=IrcWVI6hBaWH8QfIroC4Bg#rls=org.mozilla:pl:official&channel=np-&q=Ministerstwo+Skarbu+Pa%C5%84stwa,+[2014-07-08]+analiza+makroekonomiczna&spell=1

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP (2012), Raport - Polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca – 31 grudnia 2011 roku, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP (2014), Raport - Polskie 10 lat w Unii. Warszawa.

Parzynies S., 2002, *Integracja europejska w polityce zagranicznej III RP*, [w] Kuźniar R./Szczepanik K., 2002, *op. cit.*

Podgórzynska R., 2013, *Polityka zagraniczna Polski wobec obszaru pogostłowińskiego*, Toruń.

Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie, 2011, Łoś-Nowak T. (red. nauk.), Warszawa.

Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa (2003), Dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Priorytety polityki zagranicznej Polski 2012-2016, 2012- [w:] - <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/priorytety-polskiej-polityki-zagranicznej-2012-2016-przedlozone-przez.html>.

Radosław Sikorski (2011), Minister Spraw Zagranicznych RP, „Polska a przyszłość Unii Europejskiej” Berlin, 28 listopada 2011 r., (w:) http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,10726365,_Polska_a_przyszosc_Unii_Europejskiej___PRZEMOWIENIE.html.

Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (2002), Warszawa [w:] <http://www.opoka.org.pl/biblioteka/X/XU/raportnegocjacje.pdf>.

Raport, 1993, Raport bezpieczeństwa o stanie państwa. Aspekty zewnętrzne, Warszawa.

Rocznik Strategiczny 2006/2007, Warszawa 2007.

Rocznik Strategiczny 2007/2008, Warszawa 2008.

Rocznik Strategiczny 2008/2009, Warszawa 2009.

Rocznik Strategiczny 2009/2010, Warszawa 2010.

Rocznik Strategiczny 2012/2013, Warszawa 2013.

Rocznik Strategiczny 2013/2014, Warszawa 2014

Bibliografia cytowana

Rychlicka-Maraszek K., 2012, *Integracja Polski z Unią Europejską*, [w:] *Europeistyka*, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red. nauk.), s. 383–456.

Rydzkowski J., 2006, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Warszawa.

Rysiński R., 2005, *Aktywność Polski w Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie spraw społeczno-ekonomicznych*, Rocznik polskiej Polityki Zagranicznej 2005, Warszawa.

Skubiszewski K., 1997, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości- przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa.

Stebelski S.L., 2007, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007.

Stoczyńska B., 2006, *Stosunki Polski z krajami regionu Azji i Pacyfiku*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006, Warszawa.

Stolarczyk M., 2010, *Zbieżności i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007, s. 13, www.bbn.gov.pl.

Święcicki M., 2001, *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Polski z UE*, [w:] Rocznik Polskiej polityki zagranicznej 2001, s. 81–96.

Tarnogórski R., 2009, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2009, Warszawa.

Towpik A., 2010, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010, Warszawa.

Traynor I., WikiLeaks cables reveal secret NATO plans to defend Baltics from Russia, 6 XII 2010, The Guardian, www.theguardian.com

Wyciszewicz E., 2008, *Polityka Polski wobec państw Kaukazu Południowego i Azji Środkowej*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008, Warszawa.

Zajac J., Zięba R., 2005, *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945-1989*, Toruń.

Zięba R. (red.), 2004, *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń.

Zięba R., 2011/1-2, t. 43, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, [w:] *Stosunki Międzynarodowe*, Nr 1–2 (t. 43), Warszawa.

Zięba R., 2013, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa.

Noty o autorach

ERHARD CZIOMER – profesor zwyczajny od lat związany z krakowskim środowiskiem akademickim; kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (od 2005). Pracował w Uniwersytecie Ekonomicznym (1969–1983) i Uniwersytecie Jagiellońskim (1983–2005) w Krakowie. Swoje zainteresowania naukowe od ponad 40 lat koncentruje na historii oraz współczesnych aspektach stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju wewnętrznego oraz międzynarodowej roli Niemiec (od końca pierwszej wojny światowej do czasów współczesnych). Wielokrotny stypendysta i profesor wizytujący na uniwersytetach niemieckich (Bonn i Jena); kierownik wielu zespołów naukowo-badawczych i organizator szeregu konferencji naukowych zarówno w kraju, jak i za granicą. Jest autorem i współautorem ponad kilkuset pozycji naukowych oraz promotorem kilkunastu wypromowanych doktorów w Uniwersytecie Jagiellońskim i Krakowskiej Akademii. Do najistotniejszych publikacji Profesora z ostatnich lat można zaliczyć m.in.:

Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej, Warszawa 2005,

Historia Niemiec współczesnych 1945–2005, Warszawa 2006,

Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku, Warszawa–Kraków 2010,

Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku, Kraków 2013, współautorskie wraz z redakcją naukową:

Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku, Kraków 2008,

Noty o autorach

Międzynarodowe stosunki polityczne – podręcznik akademicki, Kraków 2008,

Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy, Kraków 2010,

Kwartalnik Krakowskie Studia Międzynarodowe, Kraków 2006–2013.

W 2011 roku odznaczony został przez Prezydenta RP za osiągnięcia naukowe Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

MARCIN LASOŃ – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce. W roku 2002 ukończył studia magisterskie w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Studium Zarządzania i Biznesu Katedry Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe, obejmujące zagadnienia sporów i konfliktów międzynarodowych, zaowocowały rozprawą doktorską, obronioną w 2004 roku, pt.: *Badania nad konfliktem i pokojem międzynarodowym u progu XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem Kosowa*, napisaną pod kierunkiem prof. E. Cziomera.

Od 2005 roku wykłada w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; od ośmiu lat rozwija zainteresowania naukowe studentów jako opiekun Koła Naukowego Studentów Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii, w roku 2014 podjął także obowiązki prodziekana Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii.

W prowadzonych badaniach koncentruje się na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, w szczególności na udziale Polski w interwencji zbrojnej i procesie stabilizacji Iraku. Efektem tych prac było przygotowanie licznych artykułów, rozdziałów w monografiach, udział w konferencjach naukowych, jak i wydanie książki pt.: *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008* (Kraków 2010), będącej wraz ze zgromadzonym dorobkiem naukowym, doświadczeniem dydaktycznym i organizacyjnym, podstawą procedury habilitacyjnej przeprowadzonej w Uniwersytecie Jagiellońskim w kwietniu 2012 roku. Publikacja o wspomnianej wyżej tematyce została wydana także w Niemczech: *Voraussetzungen und Folgen der Beteiligung Polens am Militäreinsatz und Stabilisierungsprozess im Irak*, Studien zur Internationalen Politik, Hamburg, Heft 2/2010.

Noty o autorach

BEATA MOŁO – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Absolwentka kierunku Politologia Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce uzyskała w 2004 roku, a procedurę habilitacyjną na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego zakończyła w 2014 roku.

Prowadzi badania niemcoznawcze i międzynarodowe; koncentruje się na polityce energetycznej Rosji i energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, zajmuje się również polityką zagraniczną i energetyczno-klimatyczną współczesnych Niemiec oraz uwarunkowaniami bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego.

Stypendystka DAAD (Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität, Berlin) i beneficjentka grantu Narodowego Centrum Nauki. Współpracuje z Fundacją Friedricha Eberta w ramach Sieci Progressywnej (*Progressives Netzwerk Deutschland – Polen 2020*, Friedrich Ebert Stiftung). Autorka licznych artykułów opublikowanych w Polsce i za granicą, m.in.:

Ressourcenkonflikte, [w:] *Handbuch Sicherheitsgefahren*, T. Jäger (Hrsg.), Wiesbaden 2015,

Implications of the abandonment of nuclear energy for the energy supply security of Germany, Multikulturális Műhely Tanulmányok 2, Hajdúbörmény 2012,

Der deutsche Atom-Ausstieg, „EUROJournal pro management” 2012, nr 1, oraz monografii:

Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku, Kraków 2013,

Die Energiepolitik Deutschland im 21. Jahrhundert. Determinanten-Ziele-Massnahmen, Berlin 2014.

ANNA PATEREK – doktor w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych oraz na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego w Krakowie.

Absolwentka Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: stosunki międzynarodowe uzyskała w 2006 roku na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na podstawie dysertacji pt.: *Deba-*

Noty o autorach

ta wokół reformy Unii Europejskiej i jej poszerzenia na wschód w Niemieckim Bundestagu XIV kadencji (1998–2002).

Specjalizuje się w badaniach nad uwarunkowaniami i wyzwaniem polityki rozwojowej Niemiec oraz współczesnymi aspektami procesu integracji europejskiej, jego pogłębiania i poszerzania. W sferze jej zainteresowań badawczych znajduje się również międzynarodowa współpraca rozwojowa oraz teoria stosunków międzynarodowych.

Stypendystka DAAD na Uniwersytecie w Dortmundzie oraz na Uniwersytecie Georga-Augusta w Getyndze (Niemcy) w zakresie nauk politycznych, stosunków międzynarodowych i dziennikarstwa. Prowadzi wykłady gościnne na Uniwersytecie Kreteńskim (Grecja), w Evangelische Hochschule Berlin (Niemcy) i Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen (Niemcy).